

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA EM PÓS- GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
MESTRADO EM POLÍTICA SOCIAL**

FLORENCIA INÉS PRETTO

**EL ESTADO NACIÓN Y LA CONTRADICCIÓN CAPITAL- TRABAJO EN ARGENTINA:
SOBRE LAS FUNCIONES DE LEGITIMACIÓN Y ACUMULACIÓN DE LOS PROGRAMAS
SOCIALES DE EMPLEO ARGENTINOS (2002-2011)**

VITÓRIA

2018

FLORENCIA INÉS PRETTO

**EL ESTADO NACIÓN Y LA CONTRADICCIÓN CAPITAL- TRABAJO EN ARGENTINA:
SOBRE LAS FUNCIONES DE LEGITIMACIÓN Y ACUMULACIÓN DE LOS PROGRAMAS
SOCIALES DE EMPLEO ARGENTINOS (2002-2011)**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Política Social.

Orientador: Professor Doutor Paulo Nakatani.

Línea de Pesquisa: Reprodução e Estrutura do Capitalismo Contemporâneo.

COMISSÃO EXAMINADORA

Professor Doutor Paulo Nakatani

Orientador/ Universidade Federal do Espírito Santo.

Professora Doutora Olga Pérez Soto

Universidad de La Habana/ Professora visitante no PPGPS –UFES.

Professor Doutor Javier Walter Ghibaudi

Universidade Federal Fluminense.

FLORENCIA INÉS PRETTO

**EL ESTADO NACIÓN Y LA CONTRADICCIÓN CAPITAL-
TRABAJO EN ARGENTINA: SOBRE LAS FUNCIONES DE
LEGITIMACIÓN Y ACUMULACIÓN DE LOS PROGRAMAS
SOCIALES DE EMPLEO ARGENTINOS (2002-2011)**

*Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do
Programa de Pós-Graduação em Política Social da
Universidade Federal do Espírito Santo como requisito
parcial para obtenção do Grau de Mestre em Política
Social.*

Aprovada em 20 de junho de 2018.

COMISSÃO EXAMINADORA



**Professor Doutor Paulo Nakatani
Orientador/Universidade Federal do Espírito Santo**



**Professora Doutora Olga Pérez Soto
Universidade Federal do Espírito Santo**



**Professor Doutor Javier Walter Ghibaudi
Universidade Federal Fluminense**

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

P942e Pretto, Florencia Inés, 1989-
El Estado nación y la contradicción capital- trabajo : sobre las funciones de legitimación y de acumulación de los programas sociales de empleo argentinos (2002-2011) / Florencia Inés Pretto. – 2018.
134 f. : il.

Orientador: Paulo Nakatani.

Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Estado. 2. Capital (Economia). 3. Trabalho. 4. Política de trabalho. I. Nakatani, Paulo. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 32

A mis padres, abuelos y tía Isol.

AGRADECIMIENTOS

A todos los que componen el programa de Pos graduación en Política Social: profesores/as, alumnos/as y ex alumnos/as de maestría y doctorado, personal de limpieza, administrativos/as. Por lo enseñado, su espontaneidad, su olhar crítico, compromiso social y acogimiento. Por hacer del programa un espacio ameno en el que da gusto estudiar y orgullo formar parte. Un agradecimiento especial y lleno de cariño a las mujeres del programa, principalmente a Cami Nogueira, Fran, Gio, Livia, Leila, Mai, Maria, Mariana, Beth, "las Natis", Emily, Carol, Caro, Angélica, Cami Taquetti, Gediani, Arelys, Naara y Marina. Me hicieron más fuerte y soñadora.

A Olga, por compartir su extenso y profundo conocimiento. Por fomentar mi curiosidad y ganas de aprender, por enseñarme a no conformarme y demostrarme que las verdaderas transformaciones son posibles.

A Adriana Amaral, por su conocimiento y calidez durante mis primeros meses en el programa.

A Lúcia, por su espíritu siempre animado, y por aquel abrazo de madre en un día gris.

Agradezco también a Paulo, por su dedicación y confianza en mí.

A Julio Gambina, por sus aportes en la instancia de Cualificación del presente trabajo.

A mi "familia latina": Rodri, Manu, Quique, Walver, Richo, Diego, Vale, Mary, Ale, Lore, Enrico, Pedro, Dabo y Karlita. Por ser parte de este cotidiano de pluralidades, anécdotas, saudades y aprendizajes. En especial a Agus y Anto, mis hermanas en Vitória. Por lo compartido, su autenticidad, escucha, sencillez y bondad.

A Diego y Mai, por lo convivido. Por enseñarme a compartir. Por hacerme mejor persona.

A mis padres y hermanos, por su escucha, apoyo y compañía en mis decisiones.

A mis primos, abuelos y tíos. Por su cariño incondicional.

A mis amistades santafesinas, que hechas de amor, sobreviven a todo contexto, movimiento y tiempo. En especial a Belu, Jose, Dani, Flor, Yoryi, Lola y Ro.

A Brasil, que me enseñó

Sobre opresión y división. Castigo y desabrigo.

Murallas y vallas. Los que no callan,

Sobre lucha y disputa.

Sobre explotación y la aprobación. Divisiones y corrupción; racismo y cinismo.

Sobre pasiones; violaciones.

Porque me sacudí y entendí. Sobre egos, enredos y desapego.

Sobre expropiación, colores y represión. Sobre olores y sabores.

Ancestros, África y Tupis; Congo y Jongos.

Sobre asesinatos, muertes y mandatos. Marielle, luto y la PM.

Naturaleza. Sobre contaminación, corrupción.

Mares, mitos y montañas.

Risas, brisa, sin prisa.

Sobre estrellas, luas y Ellas.

Sobre sororidad, diversidad, honestidad. La reciprocidad.

A observar, escuchar, cuestionar. Sobre empatía y el Otro.

Sobre samba, caos, calma.

Cuerpos, lazos, trazos.

Sobre clases y bases.

Sobre contradicciones y ciclos; mis ciclos.

RESUMEN

En el marco del proceso de reestructuración del capital, la presente investigación se propone analizar cómo los programas sociales de empleo argentinos, así como los discursos oficiales a ellos referidos, responden a las históricas funciones de acumulación y legitimación de los gobiernos capitalistas (2002-2011), con el propósito de problematizar sobre el papel de los primeros en la contradicción contemporánea capital- trabajo en Argentina, y- desde un nivel mayor de abstracción-, sobre el papel de los Estados nacionales en el proceso de acumulación del capital, principalmente en lo que refiere a la gestión de la fuerza de trabajo. Para ello se utilizó una metodología cualitativa basada en el Análisis del Contenido de la normativa y discursos oficiales referida a la creación, implementación y contextualización de los programas. Concluimos la presente investigación documental señalando el carácter funcional de los programas al proceso de reestructuración del capital. Desde sus orígenes, los programas sociales de empleo constituyen una de las tantas estrategias utilizadas por el capital para valorizarse y transitar sus crisis cíclicas y estructurales: su implementación, además de reproducir y disponer fuerza de trabajo necesaria para la acumulación del capital, viabiliza los procesos de flexibilización productiva y del trabajo.

Palabras claves: Estado, Capital-Trabajo, Programas Sociales de Empleo.

ABSTRACT

As part of the process of restructuring capital, this investigation is directed towards the analysis on how Argentina's social programs of employment, as well as its official speeches, answer to the historical functions of accumulation and legitimization of the capitalist governments (2002-2011), with the objective of questioning the role of the first mentioned within the contemporary contradiction of "Capital/Work" in Argentina, and from a higher level of abstraction, the role of the national state within the capital's accumulation process, mainly as regards the management of the work force. In order to do that, a qualitative methodology was used based on the content analysis of the regulation and the official speeches referred to the creation, implementation and contextualization of the programs. We conclude this documentary investigation by pointing out the program's functional aspect of the process of restructuring capital. From its origins, social programs of employment are one of the most used strategies to appraise themselves and to go through their cyclical and structural crisis: its use, besides reproducing and having the necessary work force to accumulate capital, makes the processes of productive flexibilization and work viable.

Key- words: State, Capital/Work, Social Programs of Employment.

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AFIP–Administración Federal de Impuestos
AFJP– Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
ANSeS– Administración Nacional de Seguridad Social
BM – Banco Mundial
CAF– Centros de Actividad Física
CAL– Centros de Atención Local
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDR– Centro de Referencias
CEIL– Centro de Estudios e Investigaciones Laborales
CFN– Consejos Federales de la Niñez, Adolescencia y Familia.
CGT– Confederación General del Trabajo
CIC– Centros de Integradores Comunitarios
CONICET– Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
CTD– Contrato por Tiempo Determinado
CW– Consenso de Washington
DIS– Consejo Federales de Discapacidad (DIS)
DNEFT– Dirección Nacional de Relaciones Federales del Trabajo
DNU– Decreto de Necesidad y Urgencia
FMI – Fondo Monetario Internacional
GECALes– Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral.
IM– Instituciones de Microcrédito
INAC– Instituto Nacional de Acción Cooperativa
INAES– Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
INAM– Instituto Nacional de Acción Mutua
JMyMT– Jóvenes con Más y Mejor Trabajo
MAY– Consejo Federales de Mayores
MDS– Ministerio de Desarrollo Social
MJyDH– Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MTEySS – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
MUT– Mutuales del Bicentenario
NCT– Negociación Colectiva de Trabajo
NLE– Nueva Ley de Empleo

OCE– Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT– Organización Internacional del Trabajo
ONG– Organización No Gubernamental
PAT– Programa Argentina Trabaja
PIL– Programa de Inserción Laboral
PJJHD– Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados
PNUD– Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PMO– Programa Manos a la Obra
PTCI– Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos
RAPSOL– Registro Público con Sanciones Laborales
REPRO– Recuperación Productiva
REPSAL– Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales
S.I.P.A– Sistema Integrado Previsional Argentino
SCyE– Seguro de Capacitación y Empleo
SE– Secretaría de Empleo
SMVyM– Salario Mínimo Vital y Móvil
ST– Secretaría de Trabajo

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Tasas de Desempleo, Pobreza e Indigencia en Argentina- Abril 2002.....	17
Tabla 2. Programas sociales de empleo argentinos analizados (2002-2011)	29
Tabla 3. Discursos oficiales analizados (2002-2011)	31
Tabla 4. Información programas sociales de empleo argentinos analizados (2002-2011)	49

LISTA DE GRÁFICOS

Ilustración 1. Variaciones Tasas de Desocupación, Pobreza e Indigencia en Argentina- Período 1998-2002.	17
--	----

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	15
1.2. OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICOS.....	19
1.3 JUSTIFICACIÓN	21
1.3 METODOLOGÍA.....	27
CAPÍTULO UNO: SOBRE LA REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA DEL CAPITAL Y LA CREACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE EMPLEO EN ARGENTINA A FINALES DEL SIGLO XX.....	33
1.1. LOS PROGRAMAS SOCIALES DE EMPLEO: PRIMERAS APROXIMACIONES SOBRE SU PAPEL EN LA CONTRADICCIÓN CAPITAL- TRABAJO CONTEMPORÁNEA.	33
1.2. GLOBALIZACIÓN, ESTADOS NACIONALES Y MUNDO DEL TRABAJO EN AMÉRICA LATINA: ACERCA DE LAS DETERMINACIONES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE EMPLEO ARGENTINOS.	55
CAPÍTULO DOS: LOS ESTADOS NACIONALES EN LAS RELACIONES SOCIALES DE PRODUCCIÓN: SOBRE LAS FUNCIONES DE LEGITIMACIÓN Y ACUMULACIÓN DE LOS GOBIERNOS CAPITALISTAS.	62
2.1. LA REGENERACIÓN DEL CAPITAL Y LA REPRODUCCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO	62
2.2. LA REPRODUCCIÓN ESTATAL DE LA FUERZA DE TRABAJO Y EL PAPEL DE LA LUCHA DE CLASES.....	70
2.3. EL MUNDO DEL TRABAJO Y LA POLÍTICA SOCIAL DE LOS ESTADOS CAPITALISTAS.....	76
CAPÍTULO TRES: LAS EXPRESIONES DE LAS CRISIS ESTRUCTURALES EN LA REGULACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO EN ARGENTINA: SOBRE LAS DETERMINACIONES ESPECÍFICAS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE EMPLEO. .	82
3.1. LA REGULACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO EN LA ARGENTINA DE LOS AÑOS 90:	88
3.2. LA REGULACIÓN ESTATAL DE LA FUERZA DE TRABAJO ARGENTINA EN EL SIGLO XXI (2002- 2011).....	94
CAPÍTULO CUATRO: SOBRE LOS CASOS CONCRETOS DE LAS FUNCIONES DE ACUMULACIÓN Y DE LEGITIMACIÓN DE LOS PROGRAMAS NACIONALES “RECUPERACIÓN PRODUCTIVA” (REPRO) E “INGRESO SOCIAL CON TRABAJO- ARGENTINA TRABAJA” (PAT).	102
4.1 LOS PROGRAMAS DE RECUPERACIÓN PRODUCTIVA (REPRO) Y DE INGRESO SOCIAL CON TRABAJO- ARGENTINA TRABAJO (PAT).	103
4.2 EL PAPEL DEL REPRO Y PAT EN EL PROCESO DE ACUMULACIÓN ARGENTINO (2002-2011): SOBRE SUS FUNCIONES DE ACUMULACIÓN Y LEGITIMACIÓN.....	114
REFLEXIONES FINALES	120
REFERENCIAS:.....	126

1. INTRODUCCIÓN

“Que es de público y notorio conocimiento la gravísima crisis por la que atraviesa nuestro país, alcanzando extremos niveles de pobreza, agravados por una profunda parálisis productiva, tornándose obligatorio instrumentar las medidas necesarias y adecuadas para paliar tal situación”

Decreto de Emergencia Ocupacional Nacional n. 165/2002, Poder Ejecutivo de la Argentina

El aumento progresivo del desempleo estructural y la reconfiguración, bajo nuevas determinaciones, del histórico proceso de precarización laboral¹, constituyen tendencias en el capitalismo contemporáneo, y forman parte de los resultados de las respuestas dadas, a finales del siglo pasado, por el modo de acumulación a su crisis estructural de los años 60/70 (CARCANHOLO, 2017)². En términos generales, tales

¹ En la presente investigación entendemos a la precarización como una condición innata del trabajo capitalista que ha adquirido diversas expresiones a lo largo de la historia del proceso de acumulación del capital. En otras palabras, la precariedad es histórica, por lo que en el capitalismo contemporáneo nos encontramos ante una reconfiguración de las diversas dimensiones que la componen. Ahondaremos en ello a lo largo del presente trabajo.

² A diferencia de las interpretaciones defendidas por la ideología y programa neoliberal, en el presente trabajo consideramos a las crisis como instancias constitutivas del proceso de acumulación del capital. En términos generales, las crisis en el capitalismo representan el agotamiento de las fuerzas que contrarían la caída tendencial de la tasa de lucro (SALAMA, 1980). Este agotamiento tiene que ver en parte con la incapacidad del capital para aumentar de manera suficiente la tasa de explotación, es decir, de renovar las técnicas de producción en base a la dominación de los trabajadores. Las crisis, en este sentido, revelan la necesidad de modificar las condiciones de dominación de la clase operaria. Esta restauración de las condiciones de valorización y dominación generalmente se traducen en crecimiento del desempleo, reducción salarial, imposición de nuevas formas de producción, entre otras medidas que desarrollaremos a lo largo de la presente investigación.

Asimismo, adherimos al uso diferenciado que el marxismo realiza de los términos “crisis” y “crisis cíclicas”, para expresar dos fenómenos diferentes: el punto de ruptura/inflexión para el caso del primero, y el modo de funcionar del sistema capitalista para el caso del segundo, es decir, crisis como fenómeno constitutivo e inherente a los ciclos de acumulación del capital. Conforme ello, Carcanholo (2017) sostiene que el capitalismo es una unidad dialéctica de producción y mercado. Así, las crisis representan el momento de irrupción de la contradicción producción- apropiación, y al mismo tiempo, el momento de restablecimiento de aquella unidad (CARCANHOLO, 2017). Asimismo, resulta de importancia destacar que el carácter regular y necesario de las crisis, no implica que las mismas sean mecánicas y previsibles. Por el contrario, “su manifestación coyuntural es determinada por especificidades y particularidades de los momentos sociales e históricos concretos (CARCANHOLO, 2017, p. 19). Además, las crisis en el capitalismo también pueden tener lugar en momentos de crecimiento, es decir, pueden presentarse en períodos económicos de crecimiento pero con una tasa menor de la que regía en el período anterior.

En contraposición a lo anteriormente expuesto, la ideología y programa neoliberal, sostienen que las crisis son producidas por factores externos al proceso de acumulación. Como bien explican Nakatani; Herrera (2011), “a maior parte dos autores neoclássicos (e dos comentaristas econômicos que a vulgarizaram na grande imprensa) interpreta a crise a partir de fatores externos aos mercados, em particular a intervenção do Estado ou a influência dos sindicatos dos trabalhadores, ou pelos excessos no comportamento dos agentes econômicos, que vai da cobiça desmesurada às fraudes, passando pela governança corporativa, que perturbam o livre jogo das forças do mercado. A lógica da

respuestas consistieron en procesos de reestructuración productiva (que implicaron tiempos menores de rotación del capital), de expansión de los mercados por medio de la apertura comercial, de reformas en la legislación laboral, entre otras (CARCANHOLO, 2017).

La operacionalización de tales mecanismos en Argentina por parte del capital en los años 90, ello bajo la hegemonía de la ideología y programa neoliberal de los gobiernos de turno, alcanzó sus límites a finales del siglo, y culminó en una crisis sin precedentes en el país- expresada en sus dimensiones económica, política y social- con fuertes impactos en las condiciones de vida y reproducción de la clase trabajadora³. En otras palabras, el aumento de las tasas de desocupación, precarización, pobreza e indigencia generado por la reestructuración del capital y la implementación de políticas económicas neoliberales en Argentina, alcanzó su punto máximo en los primeros años del siglo XXI⁴. En el año 2002, un 23% de la población argentina se encontraba desocupada, mientras que la tasa de pobreza alcanzó un 23% y la de indigencia un 17,8%⁵:

concentração da propriedade e da riqueza privada assim como a da maximização, não são problemáticas, somente os casos de incompetência ou de corrupção são questionados (NAKATANI; HERRERA, 2011, p. 8).

³ La categoría clase, y en particular, clase trabajadora, fue sujeto de grandes debates aún vigentes en el mundo académico. Entendemos aquí por clase trabajadora al conjunto de individuos empleados y no empleados, dado que, estos últimos- entendidos como constitutivos del “ejército industrial de reserva”- también forman parte de las relaciones sociales de producción, o en otras palabras, cumplen una determinada función en el proceso de valorización del capital (constituye un gran ejemplo de esto último la existencia y modos de gestionar los Fondos de Pensiones). Asimismo, tal carácter heterogéneo de la clase trabajadora también está dado por la existencia, desde su creación en los comienzos del capitalismo, de fuerza de trabajo de género y edad diversa, con diversos precios (existencia de diversas formas de pago a los trabajadores por parte del capital), y empleada en distintos sectores de la economía: fabril, minero, etc., entre otros ejemplos. De esta manera, la heterogeneidad de clase se expresa tanto dentro de las unidades de trabajo como en los diversos sectores productivos. Lo que pretendemos con estas salvaciones es señalar la importancia de estudiar a la clase trabajadora considerando al conjunto de determinaciones que la atraviesan y atravesaron a lo largo de la historia, lo que hace al estudio de la misma complejo desde su constitución.

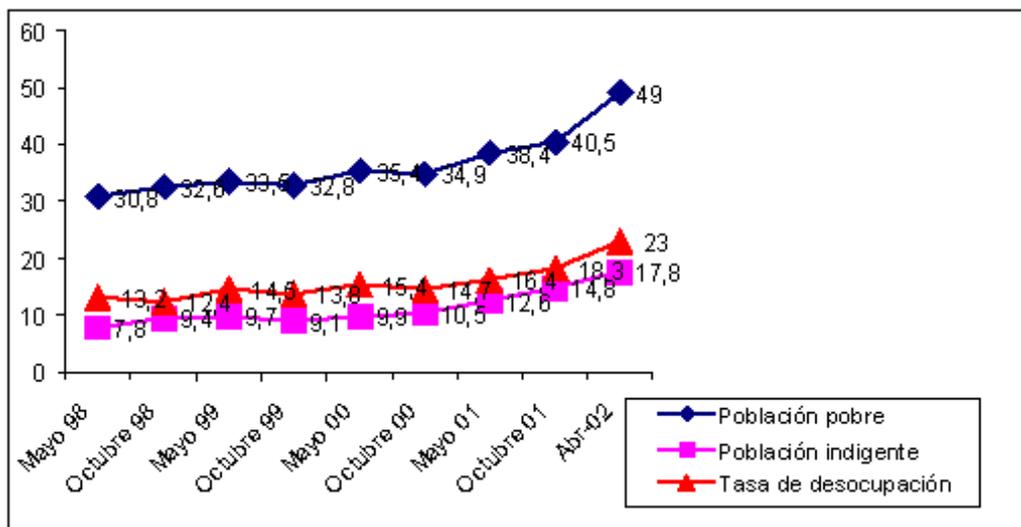
⁴ La apreciación cambiaria constituyó un elemento clave de la política económica argentina de los años 90, y del posterior estallido de la crisis a comienzos de siglo. La misma fue instituida en el año 1991 por medio de la Ley de Convertibilidad del Austral- N° 23.928-, la cual establecía una relación cambiaria fija entre la por entonces moneda nacional argentina, el Austral, y la estadounidense. La relación entre ambas monedas era de un dólar estadounidense por cada 10.000 australes, y posteriormente, un Peso Convertible. Esta medida constituyó una herramienta eficiente para la posterior disminución de los salarios de la clase trabajadora, dado que posibilitaba mantener la capacidad adquisitiva de estos últimos. En otras palabras, la apreciación cambiaria permitió al capital reducir el ingreso de los trabajadores, concebido por el neoliberalismo como costo laboral, sin por ello afectar el necesario proceso de reproducción de la fuerza de trabajo.

⁵ En aquel entonces, Argentina lideraba el índice de Desocupación Abierta en América Latina y el Caribe, seguida por Colombia con 16,8%, Panamá y Uruguay con 16,5%, Venezuela con 15,7% y 12% Brasil (OIT, 2003). Asimismo, en el año 2002, un 38% de la población argentina trabajaba de manera informal (OIT, 2003).

Tabla 1. Tasas de Desempleo, Pobreza e Indigencia en Argentina- Abril 2002

	1998	Abril 2002	Incremento %
Desocupación	13,2	23	74,2
Pobreza	30,8	49	59
Indigencia	7,8	17,8	128

Ilustración 1. Variaciones Tasas de Desocupación, Pobreza e Indigencia en Argentina- Período 1998-2002



FUENTE: Biblioteca CLACSO <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/ar/ar-028/index/assoc/HASHe4e1.dir/lozano2.html>

Tal degradación de las condiciones de vida y de reproducción de la clase trabajadora, se tradujo en extensas y masivas protestas sociales- que incluyeron saqueos y robos a comercios- en las calles de diversos puntos del territorio argentino⁶. La respuesta gubernamental inmediata al estallido de la crisis fue la represión de la protesta social⁷ y la posterior declaración de estado de sitio. Casi de forma inmediata, se produjo la renuncia del por entonces Presidente de la Nación⁸, seguida a comienzos del año 2000 de la declaración de Estados nacionales de Emergencia Ocupacional (Decreto

⁶ El desencadenante inmediato de la crisis estuvo dado por una disposición gubernamental sancionada en diciembre del 2001, que restringía a los ciudadanos la extracción de dinero en efectivo de los bancos.

⁷ Durante el transcurso de las protestas, 39 personas fueron asesinadas por las fuerzas policiales y de seguridad, entre ellos menores.

⁸ En los últimos días del año 2001 y los primeros de 2002 se sucedieron 5 presidentes. Asimismo, el gobierno anunció el cese del pago de la deuda (default), devaluó la moneda nacional y abandonó la convertibilidad.

n. 165/02), Alimentaria (Decreto n. 108/02), Pública y del Régimen Cambiario (Ley n. 25.561)⁹.

En materia de empleo, como medida anti cíclica y bajo el título de disposición transitoria, el gobierno creó los programas de empleo Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD- Decreto n. 565/02) y de Recuperación Productiva (REPRO- Resolución 481/02), ambos bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), dirigidos a brindar ayuda económica a padres y madres desocupados, para el caso del primero, y a empresas (en forma de subsidio a salarios) declaradas en crisis, para el segundo. Con tales medidas, producto del diálogo con distintos actores y sectores de la sociedad y economía argentina, además de garantizar y mantener los ingresos (aunque mínimos para el caso de los beneficiarios del PJJHD) de la clase trabajadora, el gobierno contribuyó al proceso de acumulación del capital, al tiempo que canalizó, en cierta medida, las demandas de los diversos sectores constitutivos de la lucha de clases. Lejos de desaparecer, estos programas “transitorios” continuaron vigentes transcurridos los primeros años de la crisis. Inclusive, para el caso del REPRO, el mismo fue posteriormente reutilizado, en una mayor dimensión y junto a otros nuevos programas de empleo, como es el caso del programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja (PAT), para contrarrestar los efectos de la crisis internacional del 2007 en el territorio argentino¹⁰.

En términos generales, luego de la crisis del 2001, la creación de programas sociales de empleo por parte del gobierno argentino- presentados ante la sociedad como transitorios o no- fue una constante. Los mismos no sólo aumentaron en cantidad, sino también en su alcance, prestaciones ofrecidas y tipo de condiciones requeridas a los beneficiarios (GABRINETTI, 2014). Esta nueva dinámica en la gestión estatal de la fuerza de trabajo argentina, presentada por el gobierno como necesaria

⁹ Como veremos más adelante, en el artículo 16 de la presente Ley, el gobierno nacional suspende los despidos sin causa justificada. En el caso de los empleadores igualmente decidir reducir su personal, los mismos se encuentran obligados a abonar a los trabajadores el doble de la indemnización que les correspondiese en conformidad con la legislación laboral.

¹⁰ De acuerdo a Féliz e Pérez (2010), “la crisis global (...) comienza a manifestarse en la economía argentina a partir del año 2008 y sus consecuencias sociales se extienden enérgicamente durante 2009. Despidos, suspensiones de trabajadores, aumento –luego de 5 años de descenso continuo- en la tasa de desempleo y en los niveles de pobreza” (FÉLIZ; PÉREZ, 2010, p. 13). De esta manera, la crisis internacional se expresó en Argentina principalmente por medio de la interrupción, en el año 2009, del hasta entonces proceso de descenso continuo de la tasa de desocupación iniciado en el año 2003 (FERNÁNDEZ, 2012a).

principalmente en los momentos críticos del capital, nos lleva a plantearnos algunos interrogantes: ¿qué funciones adquieren los programas sociales de empleo argentinos (2002-2011), así como los discursos oficiales que los anuncian, ante la relación global capital- trabajo? ¿Cuáles son las determinaciones fundamentales que rigen la existencia de tales programas? ¿Y las específicas? Por otro lado, ¿de qué manera estos programas y discursos conciben, abordan y concilian los problemas del mundo del trabajo en el capitalismo? ¿Cómo los programas y discursos presentan dichos problemas ante la sociedad? ¿Qué tipo de trabajo éstos pretenden crear y/o gestionar?

Consideramos que lo anteriormente expuesto nos invita a reflexionar, desde un nivel más abstracto, sobre el carácter estructural del desempleo en el capitalismo, y el papel de los Estados nación¹¹, en este caso, argentino, en su tratamiento.

1.2. OBJETIVOS GENERAL Y ESPECÍFICOS

A continuación, y conforme a lo arriba colocado, presentaremos los objetivos general y específicos perseguidos en la presente investigación:

Objetivo General:

- Analizar cómo los programas sociales de empleo y los discursos oficiales a ellos referidos, responden a las *funciones de acumulación y de legitimación* del gobierno argentino en la gestión de la fuerza de trabajo durante el período 2002- 2011, con el propósito de problematizar sobre el papel de los primeros en la contradicción contemporánea capital- trabajo en Argentina, y- desde un nivel mayor de abstracción- sobre el papel de los Estados nacionales en el proceso de acumulación del capital.

Específicos:

¹¹ Utilizamos la categoría Estado nacional dado que nos encontramos en un nivel de análisis abstracto. Por el contrario, al analizar la política argentina- principalmente sus dimensiones económica y social- haremos uso de la categoría gobierno.

- Estudiar las *determinaciones generales* del sistema económico y político *internacional* en la configuración de las relaciones sociales de producción de Argentina (1980-2011).
- Estudiar las *determinaciones específicas* del sistema económico y político *nacional* argentino en la configuración de las relaciones sociales de producción de Argentina, específicamente en la composición y dinámica del mercado de trabajo (1980-2011).
- Analizar cómo los programas sociales nacionales de empleo y los discursos oficiales a ellos referidos expresan - de manera explícita o no- la *función de legitimación* del gobierno argentino durante el período 2002-2011.
- Analizar cómo los programas sociales nacionales de empleo y los discursos oficiales a ellos referidos expresan- de manera explícita o no- la *función de acumulación* del gobierno argentino durante el período 2002-2011.
- Analizar las expresiones de la *precarización laboral* del proceso de reestructuración del capital de finales del siglo XX, en los programas sociales de empleo argentinos (2002-2011).
- Profundizar el análisis de las funciones de acumulación y de legitimación de los programas sociales de empleo argentinos (2002-2011), por medio del estudio en concreto de los programas de Recuperación Productiva (REPRO) y de Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja (PAT).

El contenido de la presente investigación se encuentra organizado en una introducción, cuatro capítulos y reflexiones finales. En la presente *Introducción*, además de enseñar el problema, tema y objetivos de la investigación, presentaremos también los motivos que nos llevaron al planteamiento de estos últimos, y las decisiones metodológicas tomadas para alcanzarlos. Por su parte, en el Capítulo uno introduciremos nuestro objeto de estudio: los programas sociales de empleo en la contradicción capital-trabajo expresada en Argentina en el período 2002-2011. Exhibiremos desde una perspectiva crítica las características compartidas por los

mismos en lo que refiere a sus objetivos, beneficiarios, órganos partícipes en su implementación, etc., y analizaremos, en términos históricos y teóricos, las determinaciones generales de su creación. En el Capítulo dos, daremos continuidad al estudio de las determinaciones generales. Para ello, problematizaremos sobre la política social de los Estados capitalistas periféricos, la relación orgánica entre este último y el capital, y sus históricas funciones de acumulación y legitimación. En el Capítulo tres, analizaremos las determinaciones específicas de nuestro objeto: las transformaciones de la política económica y social argentina a partir del proceso global de reestructuración del capital, específicamente en lo que refiere a la gestión de la fuerza de trabajo y sus expresiones en el mercado laboral. En el Capítulo cuatro, por su parte, presentaremos los resultados del análisis en concreto de los programas de empleo de Reproducción Productiva (REPRO) e Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja (PAT), a los fines de profundizar los resultados del análisis del conjunto de los programas, exhibidos en el primer capítulo de la investigación. Por último, en base a lo anteriormente expuesto, esbozaremos las reflexiones finales de la investigación, con la intención de que las mismas constituyan un aporte a los existentes estudios críticos del capital, y una base para futuros análisis y propuestas de transformación.

1.3 JUSTIFICACIÓN

Las decisiones de selección y delimitación de la realidad a estudiar, no fueron casuales. Por lo contrario, las mismas arrastran un conjunto de vivencias, elecciones y valores de quien escribe, pues nadie “llega” ingenuo, vacío, a estudiar un hecho social (KOHAN, 2001). En relación a la propuesta de trabajo aquí presentada, la misma es fruto de un conjunto de experiencias protagonizadas por quien escribe, vinculadas al mundo del trabajo y sus recientes transformaciones. No obstante ello, decidimos en el presente espacio limitar nuestra justificación a motivos académicos.

En primer lugar, nuestro interés por adentrarnos en el estudio de los programas nacionales de empleo argentinos, tiene que ver con el deseo de recuperar, en términos críticos, determinados elementos trabajados años atrás en la tesina de graduación¹². Esta última refiere al proceso de implementación de programas sociales nacionales y locales- algunos de ellos vinculados directamente al problema del desempleo- por

¹² Graduación en la carrera de Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), Santa Fe, Argentina.

parte del municipio de la ciudad de Santa Fe, Argentina, en el marco de la descentralización de funciones sociales operada en América Latina desde finales del siglo XX (PRETTO, 2015). En dicho trabajo nos propusimos analizar, por medio del estudio de programas sociales nacionales y locales, cómo la Municipalidad de Santa Fe asumió nuevas funciones sociales; específicamente, estudiamos la articulación intergubernamental operada entre el Estado nacional y el ente local, así como el grado de autonomía y las estrategias de gestión utilizadas por este último durante la implementación de los programas (PRETTO, 2015). Para ello, se realizó un análisis documental de la reglamentación de los mismos, acompañado de entrevistas a funcionarios nacionales y locales responsables de su ejecución.

Como podemos ver, más allá del análisis realizado de los programas sociales nacionales y locales de Argentina, algunos de ellos pertenecientes a las áreas estatales de Trabajo, dicho estudio de graduación no tuvo como objeto de análisis a los programas en sí, sino a la Municipalidad de Santa Fe y los entes nacionales responsables de la ejecución de tales programas en dicho territorio, ello con el fin de problematizar sobre las nuevas funciones sociales de los Estados locales argentinos. De esta manera, lo que hicimos en la presente investigación fue tomar cierta información y análisis (en su mayoría descriptivos) allí presentes, referidos al contenido de los programas sociales (en este caso, de empleo) y los órganos responsables de su ejecución, con la intención de realizar un rescate crítico de los mismos, a partir de la consideración de las determinaciones de la contradicción capital- trabajo contemporánea en Argentina.

En segundo lugar, y en directa relación con lo anterior, la selección del problema aquí planteado tiene que ver con el deseo de contribuir a los estudios críticos del capital, específicamente, de la política social de los Estados capitalistas. Conforme ello, en el presente trabajo entendemos que, si sólo reconocemos los logros de la política social y nos circunscribimos por lo tanto al estudio de sus impactos en la calidad de vida del conjunto y/o parte de la clase trabajadora, acabamos por naturalizar su existencia, y con ello, naturalizar y aceptar también la perpetuación de las injusticias, desigualdades, opresiones y demás fenómenos estructurales del capitalismo. Los programas aquí estudiados son mayormente concebidos por las clases en el capitalismo como concesiones gubernamentales generadas a partir de las históricas y/o coyunturales conquistas de la clase trabajadora. Por el contrario, en el presente

trabajo buscamos señalar las contradicciones internas de las líneas de acción propuestas por tales programas, así como también la funcionalidad de estas últimas a la acumulación del capital, ello sin dejar de reconocer el carácter paliativo de las mismas, que se materializa en una mejora (aunque transitoria) en las condiciones de vida de la clase trabajadora. Es en tal sentido que consideramos necesario superar los estudios descriptivos de políticas y programas de empleo.

A continuación, presentaremos trabajos académicos que de alguna manera presentan relación con el problema aquí planteado:

1. Por un lado, encontramos como antecedente de nuestra investigación, publicaciones pertenecientes al Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina, específicamente las del programa Trabajo y Empleo Urbanos. Dicho programa se compone de diversas líneas de análisis¹³ y una reciente serie de documentos llamada “Desempleo y Políticas de Empleo”, cuyo contenido entendemos se encuentra estrechamente relacionado con el área temática de la presente investigación. Básicamente, estos documentos se dirigen a analizar en términos descriptivos las transformaciones operadas por la política de empleo del gobierno argentino, principalmente durante las dos últimas décadas, ello en el marco de las transformaciones socio económicas nacionales e internacionales. Así, encontramos trabajos que describen las políticas y programas de empleo a lo largo de la historia argentina, con foco en las diferencias presentadas por estos últimos en lo tocante a actores partícipes, objetivos y modos de implementación (NEFFA, 2011a; NEFFA, 2011b; NEFFA, 2011c; NEFFA, 2011d; NEFFA, 2012a; NEFFA, 2012b; NEFFA, 2012c). Dentro de esta misma línea de estudio, identificamos trabajos que analizan las representaciones de los beneficiarios y responsables de determinados programas, respecto al contenido e implementación de los mismos (GABRINETTI, 2014). Hallamos también trabajos que buscan analizar las concepciones, materializadas en propuestas y/o recomendaciones, que los organismos internacionales tuvieron durante las dos últimas décadas del mercado de trabajo argentino, y la

¹³Para más información ver <http://www.ceil-conicet.gov.ar/investigacion/trabajo-y-empleo-urbanos/>

implementación o no de las mismas por parte del gobierno nacional (NEFFA, 2012a).

2. Por otro lado, encontramos trabajos- en su mayoría financiados por entes oficiales nacionales e internacionales, como el MTEySS y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)-, dirigidos a analizar los objetivos y resultados de la política social argentina en general (2003-2012), y de sus programas en particular, sin dirigir críticas concretas al contenido de estos últimos (FORTEZA, 2012; COSTAMAGLIA, 2007; MADDOERY, 2011; MTEySS, 2010). En otras palabras, se trata de análisis reducidos al estudio de los resultados, actores y procesos de implementación de los programas que constituyen la política social argentina. En el caso de FERNÁNDEZ (2012b), como tantos otros, el estudio de los programas sociales de empleo se circunscribe al análisis institucional de su implementación, considerando el accionar de los tres niveles de Estado, y tomando a determinadas ciudades argentinas como estudios de caso.

3. Asimismo, hallamos publicaciones que hacen referencia a los programas sociales de empleo, pero ello en el marco del estudio de las transformaciones operadas por la política social en Argentina (ANDRENACCI; SOLDANO, 2006; DEL VALLE, 2008; HINTZE, 2006; GRASSI, 2003) luego de la crisis del 2001. Estos trabajos concluyen afirmando que desde los años 2000 la política social argentina presenta una “tendencia hacia la universalidad”, dejando atrás su carácter focalizado característico de los 90.

4. Otro grupo de trabajos que presentan cierta relación con nuestro tema de estudio son aquellos dirigidos a demostrar el vínculo existente entre los objetivos de las políticas de asistencia y de seguridad social, y el grado y tipo de participación de los individuos en el mercado de trabajo (CURCIO; BECCARIA, 2011). Por otro lado, encontramos investigaciones que estudian ciertos programas sociales de empleo, pero ello con el objetivo de analizar las subjetividades que los individuos sujetos de tales programas presentan en relación al empleo y desempleo (AVALLE, 2012). Además, y en relación a lo arriba mencionado, hallamos un estudio sobre el trabajo y su relación con la esfera de lo público. El mismo invita a reflexionar sobre la necesidad de defender el carácter público de la vida y del trabajo, es decir, del bienestar; y a partir de ello, sobre los modos en que debe concebirse y operar la política social (DANINI, 2010). Para la autora, el Estado debe disputar el carácter público del trabajo entendido por el capital como de la esfera privada, y buscar con ello mayores niveles de intervención. De esta manera, la política social constituye un campo de relaciones

y prácticas, estatalmente organizadas, en donde se disputa la construcción de las condiciones de vida y de trabajo como asunto público, es decir, de interés general, colectivo (DANINI, 2010). Más allá de sus contribuciones al estudio del problema del trabajo en el capitalismo, dicha autora, al igual que Grassi (2009), circunscriben sus análisis a los modos en que el trabajo asalariado se manifiesta en la vida privada de los individuos, y la necesidad de su regulación por parte del Estado.

5. En relación a estudios que aborden el problema del empleo y desempleo en Argentina desde una perspectiva mayormente crítica respecto a los análisis arriba mencionados, hallamos trabajos que se remiten, en particular, a las transformaciones en la legislación laboral argentina desde finales del siglo pasado hasta la actualidad (VARELA, 2015; MARTICORENA, 2005, 2015a, 2015b; BASUALDO; ESPONDA, 2014; BASUALDO, 2016; GIOSA ZUAZUA, 2016; entre otros), por un lado; y a las características de la política económica y su incidencia en el mercado de trabajo, por el otro (GIGLIANI, 2015; MERCATANTE, 2015; MORRESI, 2015; KATZ, 2013, MILLARDI; SEIFFER, 2016; RAPOPORT, 2017, GAMBINA, 2017, entre otros). En su conjunto, estos estudios problematizan sobre el carácter estructural del desempleo, la precarización y pobreza en el capitalismo. Algunos de ellos también señalan la continuidad del neoliberalismo en Argentina en los años 2000.

6. También hallamos trabajos que, desde diversos enfoques, abordan de manera crítica la creación de los programas de empleo, ello por medio del estudio general y/o particular de los mismos. Entre ellos, se encuentran los estudios de LO VUOLO, 2010; PÉREZ; FÉLIZ, 2010; BROWN; PÉREZ, 2016; HOOP, 2017; MARIO, 2017, entre otros. No obstante tal carácter crítico de estos trabajos, entendemos que los mismos no colocan énfasis en la perspectiva de totalidad, es decir, en las determinaciones generales y específicas de sus respectivos objetos de estudio.

7. Por último, encontramos trabajos que problematizan sobre la reproducción de la fuerza de trabajo de la clase trabajadora, y la participación de los Estados nacionales en dicho proceso (PALMIERI, 2016; DE OLIVEIRA; SALLE, 2000).

En síntesis, consideramos que, en su conjunto, los estudios arriba mencionados- más allá del carácter fuertemente crítico que algunos de ellos presentan-, no se refieren a la contradicción capital- trabajo en la contemporaneidad, así como tampoco a la funcionalidad de los programas sociales argentinos a esta última. Asimismo, se trata

de trabajos que no señalan la relación orgánica entre el Estado argentino y el capital, es decir, no problematizan sobre el histórico papel de los Estados nacionales en el capitalismo, y de hacerlo, conciben a este último como separado del proceso de acumulación. Conforme ello, fetichizan al Estado y sus funciones, lo presentan como algo que esencialmente no es. Además, para el caso de los primeros grupos de trabajos presentados (1-4), los mismos en ocasiones denuncian y celebran una mayor “intervención” estatal, pero no problematizan sobre los modos en que esta última debería realizarse. Por último, y en directa relación con lo anteriormente expuesto, cabe agregar que tales estudios omiten y/o no abordan en profundidad el problema de la precarización laboral de la política social de empleo argentina, específicamente, de los programas en cuestión; y de hacerlo, conciben a la precarización como un fenómeno reciente, y no como un proceso histórico que ha adquirido formas específicas en el capitalismo contemporáneo.

Conforme a lo anteriormente expuesto, consideramos que los resultados de nuestro estudio de maestría nos permitirán, a partir del análisis de un período histórico en particular, dejar una base construida sobre la manera en que la contradicción capital-trabajo se expresó en Argentina, específicamente en el mercado de trabajo, y sobre el papel del Estado nacional en dicha configuración. En otras palabras, entendemos que la presente investigación contribuye a los estudios críticos del capital, problematizando, desde una perspectiva histórica y de totalidad, sobre la relación orgánica entre este último y el Estado, y a partir de ello, sobre las funciones estatales de acumulación y legitimación de las políticas públicas de empleo.

Asimismo, al estar nuestro trabajo inserido en el marco académico- institucional brasileño, específicamente en el de la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), entendemos que los resultados aquí alcanzados podrían constituirse en aportes para futuros estudios comparativos sobre el contenido de los programas de empleo y discursos oficiales referidos a los mismos, de los gobiernos argentino y brasileño. Además, el carácter crítico de la presente investigación, torna factible el uso de las reflexiones aquí esbozadas- tanto en el ámbito académico como en el gubernamental y de la sociedad civil- como fundamentos de posibles propuestas de acción y de transformación de la realidad estudiada.

En lo que respecta a la delimitación de nuestro objeto de estudio- los programas sociales de empleo en la contradicción capital-trabajo expresada en Argentina en el

período 2002-2011- entendemos que el análisis de su contenido resulta pertinente a los fines de problematizar, desde el caso concreto de los gobiernos argentinos, el accionar de los Estados nacionales en el capitalismo, específicamente en lo tocante a la gestión de la fuerza de trabajo¹⁴.

Por su parte, realizamos el recorte temporal 2002-2011 debido a que dicho periodo representa la fase de gobierno posterior a la mayor crisis socioeconómica y política de Argentina, que generó los mayores niveles de desocupación y pobreza en el país. Asimismo, dicho recorte también contempla la crisis internacional del año 2007 y sus repercusiones en el territorio argentino. Conforme ello, entendemos que el análisis de los programas sociales de empleo creados en dicho período de la historia argentina, ello en el marco de determinada política económica y social, permite problematizar sobre la funcionalidad de los mismos al capital, específicamente en sus momentos de crisis.

1.3 METODOLOGÍA

En la presente investigación utilizamos como herramienta de recolección y análisis de datos el método documental, basado en el análisis de normativa- entendida esta última como el conjunto de normas que regulan una cierta materia o actividad- y discursos emitidos por los gobiernos argentinos correspondientes al período 2002-2011, que refieren a la creación, reglamentación, implementación y contextualización de los programas sociales de empleo.

En relación a la normativa analizada, la misma se compone de decretos y demás legislación oficial, que hacen al anuncio, reglamentación y contextualización de los programas sociales de empleo, y que fueron emitidos por los poderes Legislativo y Ejecutivo del gobierno argentino en el período 2002-2011. Consideramos que el estudio del contenido de tales documentos nos permite conocer e interpretar los antecedentes y objetivos perseguidos por cada programa, a partir de lo cual podemos problematizar sobre las funciones estatales de acumulación y legitimación posteriores a la crisis del 2001, dirigidas a regenerar el capital y reproducir la fuerza de trabajo.

En correspondencia con los objetivos de nuestra investigación, seleccionamos para su análisis programas sociales de empleo creados por los gobiernos argentinos con

¹⁴ En el siguiente subapartado argumentaremos tal decisión metodológica con mayor profundidad.

posterioridad a la crisis del 2001. Los programas analizados en el presente trabajo son los considerados como emblemáticos del período estudiado, ello en función de su aparición tanto en los discursos y publicaciones oficiales del gobierno, en donde se anuncia su creación y/o rinde cuentas de la evolución y resultados alcanzados por parte de los mismos, como en los estudios académicos arriba mencionados¹⁵. Tales programas fueron creados por medio de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) del poder Ejecutivo (principalmente aquellos dirigidos a minimizar los efectos de la crisis del 2001), en ocasiones delegando su gestión- conjunta o no- a los Ministerios nacionales de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y de Desarrollo Social (DS); de Resoluciones de estos dos últimos Ministerios (que en ocasiones envuelven acciones de otros como ser el de Producción, Educación, etc); y de Leyes del Poder Legislativo (en este último caso se trata principalmente de Planes Nacionales que terminan abarcando varios programas, o de programas que adquirieron carácter permanente).

Asimismo, a los fines de ahondar en el estudio de las funciones de acumulación y de legitimación de los programas sociales de empleo argentinos (2002-2011), seleccionamos para su análisis en profundidad a los programas de Recuperación Productiva (REPRO- Resolución n. 481/02 del MTEySS) y de Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja (PAT- Resolución n. 3182 del MDS), ambos creados por parte de los gobiernos como respuesta a las crisis nacional del 2001 e internacional del 2007, y sus efectos en el territorio argentino. Tal selección se debió a que, durante las instancias de recolección y de primeros análisis y sistematización de los documentos, observamos en los objetivos y diseños de estos dos programas una mayor alusión a las mencionadas crisis y su posible tratamiento, lo cual, entendemos, expresa en mayor medida las funciones de gobierno aquí estudiadas. Asimismo, tal carácter anticíclico de los programas fue señalado por parte de los gobiernos en sus discursos y publicaciones oficiales. Por otro lado, se trata de programas que pertenecen a dos gestiones diversas de gobierno, lo cual nos da la pauta de cómo, a pesar de su carácter aparentemente transitorio, los mismos responden a funciones estructurales de los Estados capitalistas dirigidas a fomentar y permitir la valorización

¹⁵ En ambas búsquedas, primó la mención y análisis de programas de empleo urbanos, por lo que decidimos hacer a un lado a los programas dirigidos a la esfera rural. Ejemplo de estos últimos son los programas en el sector Agropecuario, como ser, de Sostenimiento del empleo frente a la emergencia climática, de Sostenimiento del empleo a pequeños productores rurales, Interzafra, etc.

del capital. Por último, al ser uno creado por el MTEySS y el otro por el MDS, entendemos que los resultados de su estudio en profundidad, son factibles de representar el accionar de los dos ministerios del gobierno argentino con mayor injerencia y competencia en asuntos de ingresos y creación directa de empleo. A continuación, presentaremos los programas de empleo aquí analizados, creados durante el período 2002- 2011 de la contradicción capital- trabajo en Argentina¹⁶:

Tabla 2. Programas sociales de empleo argentinos analizados (2002-2011)

Año	Nombre Programas	Res./ Decreto/ Ley	Órgano Creador
2001	Seguro de Desempleo	L 24.013 y L 25.371	MTEySS
2002	Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)	D 565/02	MTEySS
	Recuperación Productiva (REPROs)	R 481/02	MTEySS
	De Desarrollo del Empleo Local	R 192/02	MTEySS
2003	De Empleo Comunitario (PEC)	R 7/03	MTEySS
2004	De Promoción y Asistencia del Trabajo Autogestionado y la Microempresa	R 203/04	MTEySS
	De Capacitación y Empleo	D 1506/04 y D 336/06	MTEySS
2006	De Inserción Labora (PIL Público, Privado y de Autoempleo)	R 45/06	MTEySS
	De Asistencia a los Trabajadores de los Talleres Protegidos de Producción	R 937/06	MTEySS
	De Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social "Padre Carlos Cajade"	L 26.177/06 y D 1305/06	MDS
	De Entrenamiento para el Trabajo	R 696/06 y R 682/06	MTEySS
	De Empleo Transitorio en Obra Pública con Aporte de Materiales: Trabajadores Constructores	R 1164/06 y 387/08	MTEySS
	De Herramienta por Trabajo	R 681/06	MTEySS
2008	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMyMT)	R 497/08 y 261/08	MTEySS
2009	De Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja	R 3182/09, R 3391/09 y D 1067/10	MDS
	De Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales	R 1094/ 09	MTEySS
	Régimen de Crédito Fiscal para PYMEs y Grandes Empresas	R 387/09	MTEySS
	Teletrabajo a partir de los 45 años. Un nuevo desafío.	R 1003/09	MTEySS
2011	Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo	R 124/11	MTEySS

¹⁶ Nos limitamos aquí a mencionar el nombre de los programas analizados y sus respectivos documentos de creación. Con ello queremos decir que en la siguiente tabla no fueron colocados los

Por su parte, seleccionamos para su análisis los discursos anuales presidenciales de Apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación argentina, correspondientes al período estudiado (2002-2011)¹⁷. Consideramos que el estudio del contenido de los mismos nos permite acrecentar y complementar la información presente y analizada en los programas, referidas a las funciones de acumulación y legitimación de estos últimos¹⁸. Asimismo, decidimos analizar los discursos pertenecientes a la Apertura anual de las Sesiones Ordinarias del Congreso, puesto que estas últimas representan una instancia institucional en la que los gobiernos se encuentran obligados a presentar los resultados de sus gestiones anteriores, y las propuestas de acción para las entrantes. Conforme ello, entendemos que el hecho de los gobiernos referirse en dichas instancias a las políticas de empleo en general, y a los programas de empleo en particular, da cuenta, nuevamente, del carácter estructural del desempleo y de las acciones propuestas por el gobierno para solucionarlo.

No obstante, si bien la problemática del desempleo y las estrategias utilizadas y a utilizar por los gobiernos para combatirlo se encuentran presentes en todos los discursos analizados en una primera instancia, decidimos reducir nuestro corpus de análisis a aquellos en donde se realiza una mayor alusión a las crisis y a los programas sociales de empleo, es decir, desde un nivel mayor de abstracción, al problema del desempleo y su necesaria regulación por parte del Estado. De este modo, para tal limitación hicimos uso del criterio de selección por tema (BARDIN, 2006), y utilizamos las siguientes unidades de registro: “desempleo”, “empleo”,

documentos analizados correspondientes al contexto de implementación de los programas (creación de nuevas secretarías e instituciones gubernamentales, declaraciones del Poder Ejecutivo sobre situación económica y social del país, etc). Nos referiremos a estos últimos a lo largo del presente trabajo.

¹⁷ Para tal fin, comenzamos el análisis en el año 2003, en donde el Poder Ejecutivo se refiere a lo realizado por el gobierno durante el año 2002. De igual manera, finalizamos el análisis con el discurso de Apertura de Sesiones Ordinarias del año 2012, en donde el Ejecutivo se refiere a la gestión de gobierno en el 2011.

¹⁸ Consideramos pertinente advertir que no constituye un objetivo de la presente investigación analizar las contradicciones existentes entre el contenido de los discursos presidenciales y su materialización en la sociedad argentina. En otras palabras, en el presente trabajo no pretendemos analizar cómo el gobierno muestra a la población sus intenciones de política y los resultados por ella alcanzados, por un lado, y lo finalmente expresado por la sociedad, por el otro. Tampoco constituye un objetivo de nuestra investigación problematizar sobre las diferencias entre lo dicho en los discursos y lo establecido en los programas, no obstante haremos referencia a ello explícita e implícitamente a lo largo del trabajo. Por el contrario, lo que buscamos con el estudio de los discursos presidenciales es acrecentar nuestro análisis sobre los modos en que los gobiernos, principalmente por medio de los programas sociales de empleo, responden a sus históricas funciones de acumulación y de legitimación.

“trabajadores”, “crisis”, “trabajo”, “ingresos”, “salarios”, “protección social”, “pobreza”, “empleo”, “inclusión social”, “programas de empleo”, “Ministerio de Trabajo”, entre otras. Por su parte, también utilizamos como criterio de selección del corpus de análisis final, la aparición de los nombres de los programas aquí estudiados. En base a lo anteriormente expuesto, los discursos finalmente analizados fueron los siguientes:

Tabla 3. Discursos oficiales analizados (2002-2011)

Año	Enunciador/a	Características discurso y las "condiciones de su producción" (BARDIN, 2006)
2003	Pte. Néstor Kirchner	Refiere a las respuestas inmediatas a la crisis en materia de empleo
2004	Pte. Néstor Kirchner	Primer discurso en Asamblea Legislativa después de más de un año de gestión como presidente del Ejecutivo; importante descenso de la tasa de desempleo y pobreza luego de la crisis del 2001; defensa de la institucionalización de la política social.
2009	Pta. Cristina Fernández	Primeras alusiones a los efectos de la crisis internacional en el territorio argentino; contexto de pérdida de legitimidad gubernamental dada por la crisis en el año anterior entre clase gobernante y burquesía rural, producto de la decisión finalmente no aprobada en el Congreso, de aumentar los impuestos a las exportaciones; año electoral (legislativas)
2010	Pta. Cristina Fernández	Se reconocen mayores expresiones de la crisis internacional en el territorio argentino: interrupción del precedente proceso de disminución del desempleo; gran alusión a los programas de empleo creados años anteriores, y a la necesidad de un Estado que estimule el consumo de la clase trabajadora;
2011	Pta. Cristina Fernández	Año de elecciones presidenciales y legislativas
2012	Pta. Cristina Fernández	Refiere de manera constante a las medidas gubernamentales tomadas para minimizar los efectos de la crisis internacional; programas de empleo como medidas anticíclicas.

Respecto la técnica utilizada para analizar los datos obtenidos en el análisis de los documentos (discursos y programas), utilizamos la estrategia de Análisis de Contenido, específicamente, la técnica de Análisis del Discurso (BARDIN, 2006). Entendemos que esta última es la que mejor se adapta a los objetivos perseguidos por la presente investigación, dado que nos permite considerar, al momento del análisis, el “contexto de producción” (BARDIN, 2006) del contenido de los discursos y programas, es decir, las determinaciones generales y específicas de su creación¹⁹.

¹⁹ De acuerdo a Bardin (2006), todo discurso se encuentra “situado e determinado não só pelo referente como pela posição do emissor nas relações de força e também pela sua relação como receptor. O emissor e o receptor do discurso correspondem a lugares determinados na estrutura de uma formação social” (BARDIN, 2006, p. 208).

Por último, en relación a las fuentes utilizadas para la búsqueda de los documentos que constituyen nuestro corpus de análisis, hicimos uso de las páginas oficiales del gobierno nacional argentino, específicamente, las del Poder Ejecutivo (www.argentina.gob.ar), del MTEySS (www.trabajo.gob.ar), del MDS (<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial>), y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MJyDH) (<http://servicios.infoleg.gob.ar>)²⁰. Además, para el caso particular de los discursos presidenciales, accedimos a los mismos por medio de los sitios web www.cfkargentina.com y <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos>.

²⁰ Otra página web consultada para obtener información oficial de los programas sociales de empleo y situación económica y social del país durante la creación e implementación de los mismos, fue la de la Organización Internacional del Trabajo (<http://www.ilo.org>)

CAPÍTULO UNO: SOBRE LA REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA DEL CAPITAL Y LA CREACIÓN DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE EMPLEO EN ARGENTINA A FINALES DEL SIGLO XX.

1.1. LOS PROGRAMAS SOCIALES DE EMPLEO: PRIMERAS APROXIMACIONES SOBRE SU PAPEL EN LA CONTRADICCIÓN CAPITAL- TRABAJO CONTEMPORÁNEA.

La creación de los programas sociales de empleo constituye una forma de materialización de los modos en los que a lo largo de la historia del capitalismo, el capital y los Estados nacionales conciben y operan sobre la fuerza de trabajo de la clase trabajadora. En el territorio latinoamericano, estos programas de empleo se originaron a finales del siglo XX, en el marco de la ejecución, por parte de los diferentes gobiernos periféricos, de un conjunto de medidas de carácter neoliberal, dirigidas a adaptar las economías periféricas a las nuevas demandas del capital internacional, es decir, a las transformaciones operadas por los procesos productivo y de trabajo de las economías Centrales.

A través de dichos programas, los países periféricos buscaron, en líneas generales, capacitar a la clase trabajadora desocupada en diversos oficios, mejorar su escolaridad, promover “prácticas laborales” en el mercado privado de trabajo, crear puestos de trabajo e impedir despidos en empresas declaradas en crisis (en su mayoría PyMEs), en estos dos últimos casos por medio de la creación de cooperativas y/o del otorgamiento de incentivos fiscales, entre otras iniciativas²¹. En sus postulados, muchos de estos programas colocan la necesidad de “promover los esfuerzos individuales y colectivos”, el “trabajo decente” (este último directamente vinculado al Programa de Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo- OIT-²²),

²¹ Como veremos más adelante, estas características se corresponden en mayor medida a los programas sociales de empleo del siglo XXI, que ampliaron sus prestaciones respecto a las de los programas vigentes en los años 90.

²² Trabajo Decente refiere a una “expresión contemporánea del mandato histórico de la OIT” (OIT, 2013), que forma parte de un amplio programa de recomendaciones y acciones propuestas por dicha Organización para ser introducidas por los Estados miembros en sus agendas. Así, “[...] luego de la crisis de 2001-2002, Argentina ha sido uno de los principales países promotores y ejecutores de la Agenda de Trabajo Decente. La OIT participó del Diálogo Argentino en 2002 y promovió, a partir del proyecto de cooperación técnica “Enfrentando los retos al Trabajo Decente en la crisis Argentina” (2003-2006), la adopción del **Programa de Trabajo Decente** a nivel nacional” (OIT, 2013, p. 3). En 2003, el gobierno argentino, en acuerdo con el Sistema de las Naciones Unidas, incluyó en los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Argentina el “Objetivo 3: Promover el Trabajo Decente”, que por entonces

“mejorar la empleabilidad de los individuos”, “generar oportunidades de inclusión social”, entre otras. Asimismo, más allá de sus respectivas particularidades, en sus diseños y fundamentos estos programas sitúan al trabajo como elemento central de integración y reconocimiento social de los individuos- principalmente pobres- desempleados.

Por su parte, en dicho período también cobraron relevancia los programas de transferencia condicionada de ingresos (PTCI). Estos últimos, también vigentes en la actualidad, fueron creados para atender a la población en situación de pobreza por medio del otorgamiento de un ingreso mínimo bajo condicionalidades, las cuales generalmente consisten en garantizar la salud y educación de los menores de la familia beneficiada. Como veremos más adelante, y en el marco de un proceso de “activación” de la política social (HOPP, 2009) que tuvo lugar en América Latina, en ocasiones estos programas comenzaron a incorporar, además de las ya existentes transferencias de ingresos, prestaciones referidas a capacitaciones en oficios, promoción de actividades productivas y/o participación comunitaria (GABRINETTI, 2014, p. 20), adquiriendo de esta manera, rasgos similares a los diseños de los programas sociales de empleo.

Desde los años 2000, tanto los programas de empleo como los de TCI se propagaron, ello debido- entre otras determinaciones- a la mayor respuesta de los gobiernos

presentó las siguientes metas a alcanzar en 2015: reducir el desempleo a una tasa inferior al 10%, reducir la tasa de empleo no registrado a menos del 30%, incrementar la cobertura de la protección social de la población desocupada al 60%, disminuir la proporción de trabajadores que perciben un salario inferior a la canasta básica total a menos del 30%, erradicar el trabajo infantil. Asimismo, en 2004, por medio de la Ley Nacional n. 25. 877, el gobierno argentino asumió la responsabilidad de promover la inclusión del concepto Trabajo Decente en las políticas públicas de los tres niveles de Estado (OIT, 2013). Tal concepto adquirió mayor fuerza y alcance en la política de empleo argentina, a partir de la creación del Pacto Mundial para el Empleo de la OIT, firmado en 2009 en el marco de la 98ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, y constituido por un conjunto amplio de programas de propuestas y acciones dirigidas a minimizar los impactos de la crisis internacional del 2007 en América Latina y demás regiones periféricas. Por último, durante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el trabajo decente y los por entonces cuatro pilares del Programa Trabajo Decente– creación de empleo, protección social, derechos en el trabajo y diálogo social – se convirtieron en elementos centrales de la nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. De acuerdo a la página oficial de la OIT, la actual “Agenda 2030 insta a promover un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el pleno empleo productivo y el trabajo decente, y será un ámbito de actuación fundamental para la OIT y sus mandantes”. Asimismo, y resaltando la importancia del Programa Trabajo Decente, la OIT sostiene que “el empleo productivo y el trabajo decente son factores clave para alcanzar una globalización justa y reducir la pobreza” Ver <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm> Acceso en 25/10/2017. Por el contrario, en el presente trabajo entendemos que el trabajo decente, pleno empleo productivo, y la globalización justa, son elementos inexistentes en el contenido del modo de producción capitalista.

“progresistas” a las demandas sociales, y la posibilidad, dado el crecimiento de ingresos en dólares con motivo del aumento de los precios de los commodities exportados por tales países, de incrementar el gasto social (BROWN; PÉREZ, 2016).

En términos generales, junto a otros instrumentos de intervención, desde su creación los programas sociales de empleo y de TCI forman parte del conjunto de decisiones gubernamentales nacionales- aunque éstas tomadas bajo injerencia de actores internacionales- dirigidas a contener y amenizar los efectos de la crisis de la deuda de los años 80 en América Latina²³. En lo que refiere a los programas de empleo en particular, su creación, forma y contenido, se encuentra en constante adaptación – en términos de contención y/o reversión- a las características y dinámicas adquiridas por los respectivos mercados de trabajo. De esta manera, los programas en cuestión se dirigen principalmente a la clase trabajadora desempleada compuesta de aquella población que quedó por fuera de los “efectos del derrame” defendidos por la política económica neoliberal, por lo que en la mayoría de los casos, se trata de trabajadores pertenecientes a familias de bajos ingresos y/o en condiciones de vulnerabilidad. Además de tales condicionantes de desempleo y vulnerabilidad, para su

²³ La crisis de la deuda tuvo lugar a inicios de los años 80, cuando los países periféricos de América Latina se mostraron incapaces de hacer frente a los compromisos adquiridos de pago de los préstamos recibidos años anteriores. Dicha crisis comenzó específicamente en México, cuando la declaración de insolvencia por parte de dicho gobierno en 1982, hizo con que los bancos comerciales revieran el otorgamiento de préstamos financieros a los países latinoamericanos. Así, este período “se caracteriza por una sistemática escasez de financiamiento externo para los países de la región” (GIACOBONE; SOROKIN, 2005, p. 6). En este marco, y con una importancia creciente de la inflación, la política central del gobierno argentino fue la del control de precios, especialmente el del trabajo: “la fijación de los salarios se convirtió en el aspecto clave de la regulación estatal del mercado de trabajo (...) El resultado, en términos macroeconómicos, fue una preocupante espiral de precios, una marcada volatilidad de los salarios y una caída en la inversión real, que no era otra cosa que el reflejo de las tensiones acumuladas en el seno de la estructura económica” (GIACOBONE; SOROKIN, 2005, p. 6). Los montos, en dólares corrientes, de la deuda externa bruta de los principales países de América Latina (Brasil, México, Argentina, Colombia y Venezuela), pasaron de “ US\$ 22,8 bilhões em 1970, para US\$ 193,4 bilhões em 1980 e para US\$ 338,0 bilhões em 1990 (WORLD BANK, 2017)” (NAKATANI, s/d, p. 6). Para el caso específico argentino, la deuda externa era de “7.600 millones al 24 de marzo de 1976. Cuando asume Alfonsín [en 1983], la deuda era de 44.300 millones de dólares y 18.000 fábricas menos. Cuando Alfonsín le entrega el gobierno a Menem [en 1989], la deuda ascendía a 64.000 millones de dólares y 54.000 fábricas menos. Cuando Menem termina su mandato [en 1999], entrega el poder con una deuda de 140.000 millones de dólares, después de haber entregado todo el patrimonio público a través de las privatizaciones y con 108.000 fábricas menos” (FORERO, 2011, p.1). Cabe alegar que mitad de la deuda dejada por la Dictadura Militar, era de carácter privado. De acuerdo a MEMORIA DEL SAQUEO (2004), en aquel entonces 23.000 millones de dólares de deuda externa provenía de bancos extranjeros radicados en el país, como ser el Citibank, First Boston, Chase Manhattan, Bank of America, Banco de Italia, Londres, Español, el Francés y el Deutsche, y también el Banco Río, el Quilmes, Galicia y otros; de multinacionales como Esso, Fiat, IBM, Ford, Mercedes Benz, Swift, Pirelli; de los grupos empresarios locales como Pérez Companc, Bulheroni-Bridas, Macri, Techint, Fortabat, Pescarmona, Gruneisen, Soldati, Cogasco, Celulosa y otros. Asimismo, esta deuda ilegítima y privada fue estatizada años más tarde por el Ministro de Economía Domingo Cavallo, durante los gobiernos de Menem (1991-96) y De La Rúa (marzo a diciembre 2001).

implementación en ocasiones los programas también requieren de otros referidos a la edad, nivel educativo, cantidad de hijos, discapacidad, entre otras características de los participantes, lo cual entendemos termina por exacerbar el carácter focal de estas iniciativas gubernamentales, que alcanzan como primer resultado la estigmatización de sus beneficiarios. Conforme esto último, entendemos que los postulados de los programas de empleo colocan como destinatarios a los marginalizados del sistema, cuyo “mérito” es el de haber “fracasado” como ciudadanos que estudian y/o trabajan.

Con lo anteriormente expuesto no pretendemos circunscribir la existencia y carácter funcional de los programas a los momentos de crisis del capital; buscamos, por el contrario, señalar el mayor grado de funcionalidad de los mismos en dichos períodos: los programas sociales de empleo, más allá de haber sido creados en el marco de una de las crisis estructurales del capital, son funcionales a todos los ciclos del proceso de acumulación capitalista, pues al igual que las crisis, éstos son regulares y necesarios al funcionamiento de dicho sistema. En otras palabras, los programas en cuestión viabilizan, entre otros procesos, la restructuración de la producción y de la organización del trabajo, función que se intensifica- y ello se constata en el aumento de la cantidad y población a cubrir por parte de los mismos- en los períodos de crisis del capital. En tal sentido, entendemos que dicha participación cíclica y contra cíclica de los programas en el proceso de desarrollo de las fuerzas productivas, expresa determinadas funciones de acumulación y de legitimación (MATHIAS; SALAMA, 1983) inherentes a los gobiernos capitalistas, en este caso, latinoamericanos. Además, consideramos que su creación e implementación deja de manifiesto una de las tantas contradicciones inherentes al funcionamiento de los gobiernos capitalistas: las administraciones políticas que elaboran y defienden estos programas combativos del desempleo, son las mismas que ejecutan políticas de ajuste reductoras del precio y del empleo de la fuerza de trabajo²⁴. En otras palabras, los organismos que crean y aumentan la pobreza, son los mismos que luego deciden quiénes son los pobres y cuáles son las medidas “eficientes” para amenizar y/o erradicar dicho fenómeno.

²⁴ Para el caso del gobierno argentino, otra gran contradicción está dada en el crecimiento de su deuda externa a partir de préstamos solicitados a organismos internacionales para pagar indemnizaciones por despidos, solventar a empresas que disminuyeron sus fuerzas de trabajo, financiar planes sociales para desocupados, etc; es decir, para viabilizar medidas llevadas a cabo en nombre del Ajuste Fiscal. Profundizaremos esto último más adelante.

En cuanto a la gestión de los programas de empleo latinoamericanos, la mayoría son creados y administrados por los respectivos Ministerios de Trabajo y/o Ministerios de Desarrollo Social (generalmente, independientemente de cuál sea el órgano creador y coordinador del programa, ambas instancias gubernamentales- y demás instituciones a fines-, trabajan en conjunto), y suelen ser implementados por medio de la articulación con los niveles de Estado locales (estadual y municipal para el caso argentino), y los respectivos sectores empresariales y ONGs locales. Tal dinámica articulada de actuación, en ocasiones genera ciertos desfases y/o superposiciones entre las diversas decisiones gubernamentales, así como también la falta de asignación de recursos por parte de las instancias nacionales, y/o la atribución de resultados por parte de las locales, ello debido a diferencias partidarias, entre otros resultados (PRETTO, 2015). Asimismo, esta participación creciente de las instancias locales en la implementación de programas sociales de empleo, tiene que ver con los procesos de descentralización de funciones sociales que tuvieron lugar en los diversos países periféricos como parte de las políticas de ajuste dirigidas a disminuir y/o dividir responsabilidad y gastos de los Estados nacionales. En relación a esto último, creemos pertinente abrir un paréntesis para referirnos a los procesos de descentralización que tanta injerencia tuvieron en los modos de pensar y gestionar la política social de Latinoamérica desde finales del siglo XX hasta la actualidad²⁵.

Como sostuvimos arriba, existen acuerdos generalizados en torno a los procesos de descentralización operados en América Latina desde finales del siglo XX. Siguiendo a MONTECINOS (2005), en América Latina la descentralización se ha entendido como un medio para alcanzar diversos objetivos, entre los cuales se destacan la profundización de la democracia, el fortalecimiento del desarrollo desde abajo, la equidad ciudadana, la disminución del aparato del Estado y una mayor eficacia en la gestión pública. En tal sentido,

Independiente del objeto inicial que se adjudique a la descentralización, existe consenso respecto de que se trata de un proceso político que ha apelado a una nueva forma de gobernar que- de la mano de la reconfiguración del Estado e inspirado en la idea de incluir a la ciudadanía en las decisiones públicas- se propuso fortalecer y consolidar un camino

²⁵ Entendemos que el estudio de los procesos de descentralización- sus objetivos, áreas de intervención y contexto de implementación- operados en América Latina en general, y Argentina en particular, constituyen determinaciones relevantes al momento de analizar las funciones de los programas sociales de empleo argentinos ante la contradicción global capital-trabajo, puesto que contribuye a pensar respecto a los modos de operar del gobierno de Argentina en materia de empleo.

político más democrático y eficiente para la región (MONTECINOS, 2005, p. 1).

En Argentina específicamente, unos de los principales países federativos a nivel mundial junto con Brasil y Venezuela para el caso de Latinoamérica, la descentralización consistió en un proceso multidimensional en donde, más allá de ciertos matices, se persiguieron motivos políticos, socioculturales y económicos (CUERVO; WILLINER, 2009). En términos generales, la política descentralizadora se apoyó en los cimientos de una organización de Estado federal y buscó alcanzar un Estado con mayores niveles de eficiencia y eficacia en la prestación de sus servicios – principalmente los de carácter social- y en la administración de los ingresos y ejecución del gasto. A diferencia del caso brasilero, en donde a partir de la reforma constitucional de 1988 además de funciones sociales también se les delegó a los Estados locales- principalmente a los municipios- la capacidad de generar nuevos recursos por medio de impuestos locales (RODRÍGUES AFONSO, 2004), en Argentina los procesos de descentralización no fueron acompañados por un traspaso de recursos de igual magnitud, por lo que las provincias y municipios presentaron problemas para asumir las nuevas tareas y competencias que les fueron delegadas. En palabras de Centrángolo e Jiménez (2004, p. 121), “la participación de los gobiernos subnacionales en los recursos totales no ha crecido en proporción al aumento de su gasto”.

De esta manera, la política de descentralización configuró en Argentina nuevos mecanismos de articulación vertical que constituyeron importantes desafíos- aún vigentes- para los tres niveles de Estado. Así, durante las últimas décadas se presentaron situaciones de superposición y confusión en la creación de política social y de gasto, lo cual, sumado a la ausencia de una institucionalización de organismos coordinadores intergubernamentales, cuestionó el margen de acción y de autonomía decisional de los municipios (REPETTO, 2001; RODRÍGUES AFONSO, 2004). Asimismo, estos procesos de descentralización acentuaron las desigualdades territoriales o regionales preexistentes (CUERVO; WILLINER, 2009): los mecanismos fiscales de transferencia no fueron suficientes para paliar las diferencias entre las características y las capacidades de los distintos territorios e instituciones gubernamentales; por lo que durante estos procesos determinados Estados locales y/o regiones se vieron más favorecidos que otros.

Las esferas de intervención social que se vieron mayormente afectadas en los procesos de descentralización fueron las de educación (primaria y luego secundaria), salud, seguridad y políticas de empleo y/o asistenciales (CAO; VACA, 2007). Así, las provincias y en ocasiones municipios se vieron obligados a administrar progresivamente las nuevas Oficinas Municipales de Empleo²⁶, hospitales, escuelas primarias y secundarias, establecer acuerdos salariales con docentes, médicos y demás agentes involucrados en la prestación de estos servicios descentralizados. Como venimos sosteniendo, la descentralización de estos servicios respondió a motivos fiscales de los gobiernos nacionales de turno y no a necesidades de políticas sectoriales (CENTRÁNGOLO; GATTO, 2002), por lo que lejos de mejorar su prestación se estableció una “clara discrepancia entre los desafíos administrativos que originaba la descentralización y los recursos comprometidos para enfrentarlos” (CAO; VACA, 2007, p. 259).

Como mencionamos arriba, la implementación de los programas sociales de empleo genera en ocasiones situaciones de superposición. Para el caso de Argentina específicamente, estas últimas coexisten con otras en donde se dejan sectores de la clase trabajadora desempleada sin cobertura- “lagunas”-, ello debido a las muchas veces específicas (y por lo tanto limitantes y estigmatizantes) condiciones de acceso que los mismos presentan. Constituyen ejemplo de esto último los requisitos de edad para el caso de los programas de empleo nacionales Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (dirigido a personas de entre 18 y 24 de edad) y Teletrabajo a partir de los 45 años. Un nuevo desafío (Resolución 1003/09), y de género para el Plan Familias Incluidas (Decreto 1506/04)²⁷. Este último se dirige a madres con bajo grado de escolaridad y con más de dos hijos menores de dos años que, dadas tales condiciones, se encuentran imposibilitadas para ingresar a programas de capacitación laboral y de cooperativas de trabajo. Así, en lugar de una contraprestación laboral, para recibir las prestaciones monetarias del programa, las madres deben asegurar y constatar- a través de libretas escolares y de vacunación- la escolaridad y salud de sus hijos. En

²⁶ Haremos referencia a las mismas a lo largo del presente trabajo.

²⁷ Si bien no es un programa de empleo, consideramos pertinente referirnos a este PTCl dado el caudal de participantes, alcance territorial y perpetuación del mismo. Además, como veremos más adelante, resulta de interés señalar que dicho PTCl selecciona a sus beneficiarios de acuerdo a un “criterio de empleabilidad” (HOPP, 2009).

tal sentido, coincidimos con Rodríguez Enríquez e Reyes (2006) cuando plantea que el Plan Familias

[...]surge como reconocimiento de una situación de inequidad de género, esto es que las mujeres con hijos e hijas menores enfrentan dificultades para cumplir con la contraprestación laboral, así como para intentar insertarse en el mercado de empleo (...) Las mujeres-pobres- que asumen individualmente la tarea de la reproducción social, se ven tratadas como un grupo vulnerable, receptoras no de una compensación por su trabajo, sino de una “ayuda” de subsistencia que les imposibilita cada vez más cualquier otra estrategia de inclusión social. En este sentido, los componentes de capacitación del programa parecen más bien una muestra de cinismo [puesto que] el diagnóstico es que la “inempleabilidad” está dada por la incompatibilidad entre vida laboral y responsabilidades domésticas (RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ; REYES, 2006: 50 y 51).

En relación a esto último, cabe advertir que si bien adherimos a la idea de inequidad de género señalada por la autora en los objetivos del programa Familias Incluidas, discordamos con la misma cuando utiliza el término “responsabilidad” para referirse al *trabajo doméstico no asalariado* realizado por las mujeres en sus respectivos hogares. Otro ejemplo puntual de programas de empleo focalizados en poblaciones específicas, es el programa local *Fortalecimiento de Empleabilidad: Confeción de Blancos Uniformes (Programa Yo Puedo)*, dirigido a capacitar a las madres de los niños que frecuentan los Jardines Municipales de la ciudad de Santa Fe²⁸. Por último, estas lagunas son generadas también por la incompatibilidad que existe entre ciertos programas de empleo (es decir, imposibilidad de que un mismo sujeto participe en más de un programa), por un lado, y entre ciertos programas y la Asignación Universal por Hijo (AUH), por el otro²⁹.

Como colocamos arriba, a partir del 2000 los programas sociales de empleo y de TCI adquirieron un mayor protagonismo en las agendas de los gobiernos

²⁸Se trata de un programa creado en el nivel local (ciudad de Santa Fe, Argentina) pero que utiliza prestaciones de programas de empleo nacionales. Como podemos ver, este programa asume y promueve formas y valores patriarcales al limitar la labor femenina al oficio de costura. Además, y al igual que la mayoría de los programas sociales de empleo nacionales y locales, el programa *Yo Puedo* se propone “generar el desarrollo del trabajo autónomo, promoviendo la asociatividad, capacidad de emprendimiento y autogestión” (http://santafeciudad.gov.ar/economia_social/talleres_capacitaciones/puedo.html), dinámicas de trabajo que, como veremos a lo largo del presente trabajo, devienen en empleos temporales, precarios y mal pagos.

²⁹ En Relación a este último caso, en el 2013 y por pedido de consideración de la Secretaría de Empleo del MTEySS, se aprobó por medio del Dictamen de la ANSES N° 55780 la compatibilidad entre la AUH y los programas sociales de empleo Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMyMT), Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo, y Programa de Inserción Laboral (PIL).

latinoamericanos. En el caso argentino en particular, y en lo que respecta específicamente a los programas sociales de empleo, además de aumentar en cantidad, el diseño de estos últimos adquirió características distintivas respecto a los creados en la década anterior, ello en relación al contenido, dinámicas de acción propuestas, y grado-ahora mayor- de institucionalización en su gestión. En lo que refiere a las contraprestaciones solicitadas, en el periodo post crisis 2001 los programas de empleo argentinos:

Establecieron mayores condiciones de contraprestación por parte de los beneficiarios, ya sea mediante una práctica laboral en empresas privadas o en organismos públicos, o la asistencia a establecimientos escolares para concluir estudios primarios o secundarios, a talleres y cursos de capacitación (NEFFA, 2012b, p. 37).

Asimismo, como colocamos al comienzo del presente capítulo, tanto en América Latina en general como en Argentina en particular, el aumento de contraprestaciones laborales exigidas a los beneficiarios, también tuvo lugar en las prestaciones ofrecidas por los PTCl, generalmente implementados por los respectivos Ministerios de Desarrollo Social. En su conjunto, tales nuevas condicionalidades contribuyeron al por entonces emergente proceso de “activación” de la política social (MADOERY, 2011; HOPP, 2009; BROWN; PÉREZ, 2016). Un claro ejemplo de esto último en Argentina fue la creación del hasta entonces vigente Plan de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la obra" (Res. n. 1375/04), dirigido a “incluir” a la población vulnerable por medio del fomento de estrategias de Economía Social (HOPP, 2009). En su diseño, dicho programa afirma que, ante “el cambio de paradigma en el ejercicio de las políticas sociales desde el año 2003, este Ministerio propicia políticas activas acerca de la intervención del Estado” (Res. n. 1375/04)³⁰. Esta tendencia a la “activación” de la política social, no sólo tuvo lugar en los diseños de los programas sino también en los discursos presidenciales (KIRCHNER, 2004; FERNÁNDEZ, 2012b), los cuales mostraron como "prioridad" en el combate al desempleo, la generación de “políticas activas de empleo” dirigidas a capacitar e invertir en obras e incentivos a las empresas

³⁰ En la actualidad, dicho Plan cuenta con las siguientes líneas de acción: 1) Organismos Ejecutores; 2) Monotributo Social; 3) Microcrédito; 4) Marca Colectiva; 5) Centros Integradores Comunitarios; 6) Talleres Familiares y de Grupos Comunitarios; 7) Proyectos Integrales Socio productivos y de Actores de la Economía Social; 8) Comercialización y Social”; 9) Eventos promovidos por el MDS para el desarrollo de la Economía Social; 10) SINTYS (Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social) (Res. 2476/10 del MDS). Para profundizar sobre el funcionamiento de tales herramientas, ver res. 2476/10 del MDS de Argentina.

(KIRCHNER, 2004, p. 2). De acuerdo al gobierno (2004), esta nueva dinámica de la política social permitió que un gran número de (ex) desocupados “beneficiarios” se reincorporen al trabajo y puedan “vivir de los ingresos que ganan con su **esfuerzo**” (KIRCHNER, 2004, p. 2, grifo nossos). Problematizaremos en mayor profundidad sobre tales discursos a lo largo del trabajo.

Asimismo, debido a los avances presentados en la institucionalización de los procesos de descentralización, a partir de la post convertibilidad³¹ cobraron mayor protagonismos las administraciones ministeriales nacionales descentralizadas, lo cual permitió extender y adecuar las políticas nacionales, en este caso, aquellas vinculadas a la mejora de empleabilidad y generación de empleo, a las distintas particularidades territoriales (MADOERY, 2011). Constituyen ejemplo de esto último la consolidación de las por entonces ya existentes y aún vigentes Delegaciones Territoriales dependientes de la Secretaría de Trabajo (ST), y las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECALes), bajo órbita de la Secretaría de Empleo (SE), específicamente de la Dirección Nacional de Servicio Federal de Empleo. Mientras las primeras se dirigen a controlar el trabajo informal y mediar los conflictos laborales, las segundas buscan “garantizar la ejecución articulada de las políticas, planes, programas y acciones para promover el empleo, la capacitación laboral (...) y la empleabilidad de los trabajadores de su jurisdicción” (Resolución MTEySS N°100/2012). Por medio de estas gerencias, el Ministerio buscó “representar a la Secretaría de Empleo ante las autoridades provinciales, municipales e instituciones productivas y sociales (públicas y privadas), con el fin de generar condiciones y oportunidades para la promoción del empleo y la mejora de la empleabilidad de las personas” (Resolución N°100/2012). Para el caso del MDS, este último se descentralizó por medio de la creación de Centro de Referencias (CDR) en el nivel provincial, y Centros Integradores Comunitarios (CIC) en el municipal. Asimismo, otras delegaciones nacionales del MDS emplazadas en las distintas ciudades argentinas son los Centros de Atención Local (CAL), las Instituciones de Microcrédito (IM), los Centros de Actividad Física (CAF), las mutuales del Bicentenario (MUT), los Consejos Federales de Discapacidad (DIS), de Mayores (MAY), de la Niñez, Adolescencia y Familia (CFN), entre otras (www.desarrollosocial.gob.ar/mapa#) .

³¹ La expresión “post convertibilidad” es utilizada en el mundo académico y refiere al periodo en el que dejó de tener vigencia, después de casi once años, la ya mencionada Ley de Convertibilidad.

En relación al proceso de mayor institucionalización de la implementación de los programas de empleo argentinos con posterioridad a la crisis del 2001, el mismo se expresó en la creación, por parte del MTEySS en 2003, del Plan Integral para la Promoción de Empleo (Resolución N° 256/03), considerado por el gobierno como necesario para nuclear y coordinar la ejecución de los programas sociales de empleo existentes. En el marco de dicho Plan, se creó en el ámbito de la Dirección Nacional del Servicio Federal de Empleo, una Red Federal de Servicio de Empleo (Resoluciones N° 316/05 y 176/05), conocida también como Red de Oficinas de Empleo Municipales. La función de dicha Red- aún vigente- es la de nuclear y fortalecer³² las Oficinas Municipales de Empleo³³ ya existentes, y estimular a los municipios para la creación de nuevas, esto último con el fin de “consolidar espacios institucionales que permitan garantizar la prestación de servicios de empleo” (Resolución N° 176/05). Las Oficinas, por lo tanto, son entidades municipales utilizadas por el MTEySS para descentralizar sus políticas de empleo, y de acuerdo a la normativa que rige su funcionamiento, las mismas tienen el deber de interrelacionar un conjunto de herramientas políticas activas de empleo que articulen tres ejes fundamentales: orientación laboral, calificación y formación profesional, e inserción laboral (Resolución N°176/05). Estos servicios son ofrecidos a través de la gestión articulada de los diversos programas sociales de empleo nacionales y locales que cada Oficina decide implementar (para el caso de los programas nacionales, los municipios deben establecer Convenios Macro con el MTEySS, quien previamente evalúa sus capacidades institucionales)³⁴³⁵.

³² Fortalecimiento es un término técnico utilizado por el gobierno nacional para referirse a la transmisión limitada por parte de este último de recursos económicos, materiales y humanos, hacia las Oficinas de Empleo; es decir, las ayudas otorgadas por la Nación no modifican el carácter local de dichas Oficinas.

³³De acuerdo a la legislación nacional, puede hacer uso de las Oficina de Empleo Municipales toda persona con problemas de empleo (desocupados, sub ocupados, beneficiarios de programas, etc); empleadores (empresas grandes, PyMES, particulares, etc) y micro emprendedores.

³⁴ Una herramienta que facilita la necesaria articulación entre los diversos niveles de gobierno es la existencia de una base de datos en común- administrada por la Red de Oficinas de Empleo- que posibilita el conocimiento simultáneo y constante de las partes sobre información relativa a la implementación de los programas, como ser, cantidad de inscripciones y bajas, capacitaciones existentes, demandas empresariales, etc. Además, en el año 2015 el MTEySS desarrolló un aplicativo para teléfonos inteligentes que permite visualizar, tanto a los buscadores de empleo como a los empleadores, la oferta y demanda de empleo. La clase trabajadora desocupada también puede acceder a dicha información por medio de la página oficial del MTEySS, la cual se limita a publicar las ofertas de empleo realizadas por las agencias privadas externas. Estas dos últimas iniciativas nos invitan a pensar en torno a las posibilidades de acceso y manejo de estos servicios digitales por parte de la clase trabajadora desocupada.

³⁵Cabe destacar que “la prestación de servicios de empleo en Argentina no compete exclusivamente al servicio público de empleo. Bajo los auspicios de la Dirección Nacional del Servicio Federal de Empleo,

Además, y como ya vimos en la introducción del presente trabajo, cabe alegar que los programas sociales de empleo de Argentina posteriores e inmediatos a la crisis del 2001, fueron creados en el marco de la declaración, por parte del gobierno, de tres Estados de Emergencia Nacionales (Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario n. 25.561; Decreto de Emergencia Ocupacional Nacional n. 165/02; Decreto de Emergencia Alimentaria Nacional n. 108/02, entre otros); por lo que tanto dichas declaraciones como los programas (de empleo, de TCI, y de transferencia directa de ingresos como es el caso del Programa de Emergencia Alimentaria), constituyeron parte del conjunto de medidas anti cíclicas implementadas por el gobierno en cuestión. En lo que refiere específicamente a los programas de empleo aquí estudiados, como respuesta inmediata a la crisis, se creó el programa de asistencia Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD - Decreto n. 565/02), que consistió, a grandes rasgos, en la realización de transferencias directas de ingresos a una extensa población de clase trabajadora desocupada y/o con empleos informales, que tuviera hijos menores de 18 años y/o con discapacidad de cualquier edad. A cambio, los beneficiarios debían asegurar la concurrencia escolar y el control de la salud de sus hijos y/o recibir capacitación laboral, y/o formar parte de proyectos productivos y/o de servicios comunitarios³⁶. Básicamente,

[...] el Estado nacional declaró al país en estado de emergencia alimentaria con el propósito de atender las necesidades básicas de la población en condición de vulnerabilidad y riesgo de subsistencia, delineando así la creación del Programa de Emergencia Alimentaria (PEA) en el marco del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Días más tarde, declaró el estado de *emergencia ocupacional* a través del Decreto 165 de enero de 2002, el cual tendría efectos hasta el 31 de diciembre de ese año. En ese contexto se dispuso la creación formal del *Programa Jefes de Hogar* (REPETTO, POTENZA DAL MASSETO e VILAS, 2006, p. 10).

responsable del establecimiento de un marco normativo y organizativo y del seguimiento de los resultados, se constituyen asociaciones con proveedores externos para crear economías de escala y con ello atender mejor las necesidades de los buscadores de empleo y ampliar la cobertura geográfica. Así, por ejemplo, las organizaciones sin ánimo de lucro apoyan en la prestación de servicios de suministro de información en las unidades de empleo de las zonas y los municipios rurales de menos de 10,000 habitantes, y la Red de Formación Continua apoya en la impartición de formación de corto plazo estableciendo contacto entre la Red de Servicios de Empleo y 300 instituciones de formación públicas y privadas” (OIT, 2015, p. 8).

³⁶ En verdad, las dos últimas condicionalidades fueron posteriores a la creación del programa. Igualmente, dos meses después de su creación el programa se hizo extensivo a desocupados jóvenes y mayores de sesenta años que no hubieran accedido a una prestación previsional.

De modo paradójico, considerando las posteriores declaraciones gubernamentales sobre el crecimiento económico alcanzado durante los años siguientes a la crisis (2003-2015), dicho límite temporal (31 de diciembre 2002) de los programas y de los estados de emergencia alimentaria, pública y ocupacional, se extendió, en la mayoría de los casos, durante varios años más. Ahondaremos en esta cuestión más adelante.

Por su parte, resulta de interés señalar que el programa Jefes surge como resultado de una Mesa de Diálogo convocada por el Poder Ejecutivo el mismo año³⁷, y de la cual participaron diversos actores sociales que, en su conjunto, buscaron canalizar la lucha y los problemas sociales emergentes. Conforme esto último, en el decreto de creación del programa se indicó que

[...] todas las instituciones y organizaciones políticas, empresarias, sindicales y no gubernamentales, que participaron del diálogo argentino, señalaron como uno de los principales problemas que enfrenta el país, el del carácter regresivo de la distribución del ingreso y que por lo tanto, es importante promover una transferencia de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico social sustentable. (...) Que, de las conclusiones desarrolladas por el Diálogo Argentino, surge la necesidad de universalizar urgentemente el PJJHD, con el fin de asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas (Decreto n. 505/02).

Junto al gobierno, y a pedido de este último, también constituyeron dicha Mesa de Diálogo la Iglesia Católica y la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Con el fin de escuchar diversas voces y establecer conjuntamente políticas de Estado que permitan a este último sobrellevar la crisis, el funcionamiento de la Mesa consistió en dos etapas: en una primera se estableció el diálogo con actores, de la cual “participaron más de 800 personas y alrededor de 300 entidades, se recibió un millar de aportes por escrito, se desplazó a cinco ciudades del interior del país, se reunió el equipo con los máximos dirigentes políticos (...)” (CALVO, 2011, p. 2); en una segunda etapa, se dialogó con sectores, en donde “se procuró encontrar acuerdos, delinear medidas de urgencia y estrategias de mediano y largo plazo, sobre una base de viabilidad técnica y económica” (CALVO, 2011, p. 3).

³⁷ Específicamente, fue convocada por el presidente Duhalde el mismo día en que la Asamblea Legislativa le encargó la presidencia, luego del cambio de cinco presidentes en un mes.

En lo que refiere al PJJHD, y en correspondencia con lo arriba colocado, entendemos que el alcance (a inicios de su ejecución, llegó a los dos millones de beneficiarios, hecho sin precedentes en el país) y los mecanismos institucionales utilizados para su creación e implementación (vía DNU y de manera articulada con los niveles locales de gobierno) permiten entrever el mencionado escenario de emergencia que atravesaba la Argentina. A partir del año 2005, y en consonancia con el proceso de "activación" de la política social por entonces buscado, el gobierno procuró generar oportunidades de trabajo para los beneficiarios del PJJHD, reglamentando (Decreto n. 1506/02) el traspaso de estos últimos a otros dos programas: el Programa Familias Incluidas arriba mencionado, bajo la órbita del MDS; y el programa Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE, Decreto 1506/02 y Res. 336/06³⁸), del propio Ministerio de Trabajo. Como mencionamos arriba, lo absurdo de tal traspaso fue el uso del "criterio de empleabilidad" (HOPP, 2009) para clasificar y encasillar a los beneficiarios en las dos posibles alternativas de ayuda gubernamental: se definió como "no empleables" a aquellas personas que presentaban mayores dificultades para trabajar debido a su situación de vulnerabilidad definida por el número de hijos, niveles de deserción escolar, etc. Por su parte, se consideró "empleables" a quienes se entendía presentaban menores dificultades para trabajar, ya sea por su situación familiar, cantidad de hijos a atender, nivel de formación, etc. Conforme a dicha clasificación, el programa Seguro de Capacitación y Empleo se propuso brindar apoyo a la clase trabajadora desocupada "empleable" en lo tocante a la búsqueda activa de empleo, la actualización de sus competencias laborales e "inserción en empleos de calidad". Por su parte, los "no empleables" fueron transferidos al Plan Familias, que, como ya colocamos, en la práctica abarcó con mayor exclusividad a madres desempleadas sin estudios secundarios completos. De acuerdo a Féliz e Pérez (2010),

Esta visión de empleabilidad centrada en características del individuo mantiene toda su vigencia en la perspectiva de organismos internacionales (BM, OIT, CEPAL). (...) La bifurcación del PJJHD luego de superada la crisis de 2001/2002 marca un giro en la política social, que sigue- tal como lo hizo en períodos anteriores- las sugerencias de los organismos internacionales (FÉLIZ; PÉREZ, 2010, p. 12 y 13)³⁹.

³⁸ En verdad, el programa SCyE se crea mediante el decreto 1506/04. Lo que hace la Resolución 336/06 arriba mencionada, es "proveer la posibilidad de la extensión del programa a las y los beneficiarios de otros programas sociales [en este caso, el PJJH] y a otras personas desocupadas conforme a los criterios y procedimientos que fije la Autoridad de Aplicación".

³⁹ Para mayor información sobre el traspaso de beneficiarios desde el PJJHD al SCyE, ver <http://projects.bancomundial.org/P055483/heads-household-transition-project?lang=es> . En este sitio de la página oficial del Banco Mundial, se puede apreciar con mayor detención las características del

También en materia de empleo, el gobierno creó en 2002 el programa de Recuperación Productiva del MTEySS (REPRO- Resolución 481/02), con el objetivo de subsidiar los salarios de empleados de empresas auto declaradas en crisis (sólo aquellas que tuvieran a sus trabajadores registrados), y de esta manera impedir que estas últimas redujeran su personal. Como veremos más adelante con mayor profundidad, dicho programa, cuya vigencia se declara sujeta al Estado de Emergencia Ocupacional sancionado por el gobierno el mismo año, fue reutilizado- y con mayor alcance e intensidad- en los años 2008 y 2009, como medida anti cíclica para afrontar, esta vez, los efectos de la crisis internacional.

Por su parte, en este mismo período post crisis internacional del 2007, el gobierno también creó el Programa con Ingreso Social Argentina Trabaja del MDS (PAT- Resolución n. 3182/09 y Decreto n. 1067/09), dirigido a generar puestos “genuinos” de trabajo por medio de la conformación de cooperativas diseñadas para trabajar en comunidades necesitadas realizando principalmente obra pública y demás servicios básicos⁴⁰. Otro importante programa creado para paliar los efectos de la crisis internacional, fue el ya mencionado y aún vigente Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMyMT- Resoluciones n. 497/08 y 261/08) del MTEySS, dirigido específicamente a jóvenes de entre 18 y 24 años desocupados y sin estudios secundarios completos. En términos generales, dicho programa se propone “generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo” (Resolución N° 497/08)⁴¹.

Por último, y en correspondencia con medidas de misma índole tomadas por los gobiernos de la región, también en el 2009 el gobierno argentino creó, vía Decreto, la

programa propuesto por dicho órgano para la Argentina, denominado Proyecto de Transición para jefes de hogar, con un costo total de US\$ 1050.00 millones.

⁴⁰ Profundizaremos el análisis del PAT y REPRO en el capítulo cuatro del presente trabajo.

⁴¹ El Programa cuenta con las siguientes prestaciones: Orientación e inducción al mundo del trabajo (obligatoria); Formación para la certificación de estudios primarios y/o secundarios; Cursos de formación profesional; Certificación de competencias laborales; Generación de emprendimientos independientes; Prácticas calificantes en ambientes de trabajo; Apoyo a la búsqueda de empleo; Intermediación Laboral; Apoyo a la Inserción laboral (Resolución N° 497/08). Para mayor información sobre su diseño e implicancias en el capitalismo contemporáneo, consultar PRETTO, Florencia Inés. La contradicción capital- trabajo: un análisis del contenido normativo del programa argentino Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMyMT). In: Revista ABET, v. 16, n. 1, Jan. /Jun., 2017.

aún vigente Asignación Universal por Hijo (AUH-Decreto N° 1602/09). Ésta busca, a través de la transferencia directa y condicionada de ingresos (también referidos a la vacunación y educación de los hijos/as de las madres y en ocasiones padres receptoras/es del beneficio), brindar cobertura social sobre el ciclo de vida completo de una persona. Cuando la AUH fue anunciada, el gobierno hizo hincapié en la necesidad de que todos (de ahí su nombre Universal) los niños/as tuvieran derecho a recibir una Asignación más allá de cuál sea la situación laboral de sus respectivos padres, por lo que el programa se centró en la atención de la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encontraban amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley 24.714 para trabajadores formales⁴². De esta manera, la Asignación se incorporó al Régimen de Asignaciones Familiares establecido por la Ley 24.714, como su tercer pilar. En sus comienzos, la AUH era incompatible con los programas sociales de empleo, situación que mudó con el correr de los años.

A continuación, con motivo de profundizar y continuar con el análisis de los programas aquí estudiados, presentamos información sistematizada sobre los objetivos, regulación, año de creación, destinatarios y duración de sus prestaciones⁴³:

⁴² Si bien en dicho período la necesidad de extender las coberturas ya existentes era una preocupación compartida por las diversas fuerzas partidarias, los partidos opositores al gobierno manifestaron fuertes desacuerdos en torno a tres cuestiones. En primer lugar, criticaron el hecho de la Asignación ser creada mediante un decreto del poder Ejecutivo, y no por medio de un debate que inclusive ya había tomado forma en el Congreso. En segundo lugar, la oposición presentó disconformidad respecto a cómo fue delineada la población beneficiaria de la Asignación. El Decreto N° 1602/09 excluye a las empleadas domésticas y a ciertos grupos de trabajadores informales. Por último, no se estaba de acuerdo con los modos escogidos por el gobierno para financiar el programa. La oposición entendía que al ser la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS) el órgano responsable de tal tarea, la sustentabilidad fiscal no estaría garantizada a largo plazo, a la vez que el financiamiento del sistema previsional se vería desequilibrado (DÍAZ LANGOU, POTENZA DAL MASETTO; FORTEZA, 2010).

⁴³ Como advertimos y justificamos al presentar la Metodología del presente trabajo, decidimos hacer a un lado el relevamiento de aquellos programas dirigidos específicamente al sector agropecuario. De esta manera, los programas aquí presentados conciernen a los sectores productivos y de servicios, algunos dirigidos específicamente a determinado género y franja etaria de los desempleados. Asimismo, la información colocada en la siguiente tabla fue extraída de los documentos oficiales de creación y reglamentación de los programas. Realizamos esta advertencia puesto que no siempre coincidimos con lo expuesto. Por ejemplo, como podemos observar en la tabla, en sus diseños muchos de estos programas anuncian como beneficiarios a los trabajadores desocupados, cuando en verdad, como veremos más adelante, se dirigen a subsidiar salarios de empresas, por lo que son estas últimas las que directamente se benefician. Los casos de los programas REPRO y algunas de las líneas del PIL son un claro ejemplo de esto último.

Tabla 4. Información programas sociales de empleo argentinos analizados (2002-2011)

AÑO	Nombre Programas	Res. Decreto Ley	Órgano Creador	Objetivo General	Destinatarios/as	Duración Prestaciones al momento de su creación
2001	Seguro de Desempleo	L 24.013 y L 25.371	MTEySS	Contrarrestar la caída abrupta de ingresos generada por la pérdida involuntaria del empleo, reducir el riesgo al desaliento y la desocupación de larga duración y, por lo mismo, ayudar a la búsqueda y selección de un nuevo trabajo	Trabajadores en situación legal de desempleo y disponibles para ocupar un puesto de trabajo adecuado; trabajadores inscriptos en el Sistema Único de Registro Laboral, que hayan cotizado al Fondo Nacional del Empleo durante un período mínimo de seis meses durante los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de despido, que no perciban beneficios previsionales o prestaciones no contributivas, que hayan solicitado el otorgamiento de la prestación en los plazos y formas que corresponda.	Sujeto al período de cotización dentro de los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo que dio origen a la situación legal de desempleo
	Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJD)	D 565/02	MTEySS	Brindar ayuda económica con el fin de garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social, asegurando: la concurrencia escolar de los hijos, así como el control de salud de los mismos; la incorporación de los beneficiarios a la educación formal; su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral; su incorporación en proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional.	Jefes/as de hogar con hijos de hasta dieciocho años de edad, o discapacitados de cualquier edad, y a hogares en los que la jefa de hogar o la cónyugue, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país.	Hasta 6 meses
2002	Recuperación Productiva (REPRO)	R 481/02	MTEySS	Brindar ayuda económica a los trabajadores que presten su labor en sectores privados en declinación y áreas geográficas en crisis, en su condición de beneficiarios en miras a paliar los efectos negativos en su relación de empleo.	Trabajadores que presten su labor en sectores privados en declinación y áreas geográficas en crisis	Hasta 6 meses
	De Desarrollo del Empleo Local	R 192/02	MTEySS	Brindar ocupación transitoria a trabajadores/as desocupados/as para realizar proyectos de infraestructura económica y social, o prestación de servicios en su localidad de residencia, que contribuyan al desarrollo de las comunidades, y estén orientados a mejorar la calidad de vida de la población.	Grupos de trabajadores desocupados más vulnerables.	Hasta 12 meses
2003	De Empleo Comunitario (PEC)	R 7/03	MTEySS	Promover la participación de trabajadores desocupados en situación de vulnerabilidad social en proyectos que mejoren su empleabilidad y faciliten su inserción laboral, y/o la calidad de vida de la población.	Quienes cumplan alguno de los siguientes requisitos: estar desocupados/as, poseer una baja calificación laboral, ser mayores de 16 años y no estar percibiendo prestaciones previsionales o por seguro de desempleo, ni participando en otros programas de empleo o capacitación nacionales, provinciales o municipales. No participan quienes aún reuniendo estos requisitos, percibieran otros beneficios de la seguridad social, o pensiones no contributivas, excepto las otorgadas en razón de ser madre de 7 hijos o más, ex combatientes o por razón de invalidez. Tampoco serán beneficiarios aquellos desocupados cuyo cónyugue estuviera ocupado o fuera beneficiario de otros programas sociales, de empleo, de formación profesional o de capacitación laboral nacionales, provinciales o municipales.	Hasta 6 meses
	De Promoción y Asistencia del Trabajo Autogestionado y la Microempresa	R 203/04	MTEySS	Promover la generación de nuevas fuentes de trabajo y el mantenimiento de los puestos existentes a través del fortalecimiento de unidades productivas de bienes y servicios, autogestionadas por los trabajadores, en el marco del PROYECTO PROGRAMA NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) ARG/02/003. (...) Las acciones previstas se orientan a atender la situación específica de trabajadores afectados por la crisis económica que procuran concretar iniciativas laborales gestionadas en forma independiente en los ámbitos urbanos y rurales.	Empresas recuperadas que han adoptado la forma societaria cooperativa de trabajo y que son actualmente administradas por sus propios trabajadores.	De 3 hasta 9 meses
2004	De Capacitación y Empleo	D 1506/04 y D 336/06	MTEySS	Brindar apoyo a los trabajadores y trabajadores desocupados en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción en empleos de calidad. Las prestaciones del programa son Dinerarias de carácter no remunerativo; y de Apoyo a la inserción laboral mediante: servicios de orientación y asistencia técnica para la búsqueda de empleo y para la formulación de proyectos de auto empleo; de intermediación laboral para la incorporación al empleo en el sector público y privado, de formación básica y profesional, de participación en actividades de entrenamiento para el trabajo.	Desocupados y beneficiarios del PJJD clasificados por el gobierno como "empleables".	Hasta 24 meses

AÑO	Nombre Programas	Res. Decreto Ley	Órgano Creador	Objetivo General	Destinatarios/as	Duración Prestaciones al momento de su creación
2006	De Inserción Laboral (PIL Público, Privado y de Autoempleo)	R 45/06	MTEySS	Promover la incorporación de trabajadoras y trabajadores en empleos de calidad y/o la mejora de sus condiciones de empleo, mediante la asignación de una ayuda económica mensual que podrá ser descontada de su salario por los empleadores. Cinco líneas de acción: Línea de Promoción del Empleo Asalariado en el Sector Privado; Línea de Promoción del Empleo Asalariado en el Sector Público; Línea de Promoción del Empleo Asalariado para Trabajadores con Discapacidad; Línea de Promoción del Empleo Asalariado en el marco del Programa Nacional para la Transformación Productiva; Línea de Promoción del Empleo Asalariado en el marco del Decreto N° 304/17.	Trabajadoras y trabajadores mayores de dieciocho años incluidos en el PJMyMT, en el SCyE, en el Programa Prestaciones por Desempleo, en el Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo, en el Programa Construir Empleo (...) o en otros programas o acciones de empleo ejecutados por el MTEySS; trabajadoras y trabajadores desocupados mayores de dieciocho años con discapacidad, y/o que aprueben un curso de formación profesional promovido por el MTEySS, y/o que se encuentren incluidos en el PROGRESAR, y/o que se encuentren en la situación prevista por el artículo 211 de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (t.o. 1976), y/o en el Programa Nacional para la Transformación Productiva	Hasta 12 meses para el sector público, y hasta 6 en el sector privado, con posibilidad de extensión a 9 meses para trabajadores mayores de 45 años
	De Asistencia a los Trabajadores de los Talleres Protegidos de Producción	R 937/06	MTEySS	Asistir a trabajadores con discapacidad integrados a talleres protegidos de producción en el desarrollo de sus potencialidades y competencias laborales, en la mejora de sus condiciones de empleabilidad y en su inserción en el mercado laboral competitivo.	Trabajadores con discapacidad integrados a talleres protegidos de producción.	s/d
	De Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social "Padre Carlos Cajade"	L 26.177/06 y D 1305/06	MDS	Promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboran en el cumplimiento de las políticas sociales.	Las personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, en un marco de Economía Social, que realicen actividades de producción de manufacturas, inserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales y en unidades productivas cuyos activos totales no superen las 50 canastas básicas totales para el adulto equivalente hogar ejemplo por puesto de trabajo. En otras palabras, tienen acceso al crédito aquellas personas y sectores que están excluidos del sistema bancario.	s/d
	De Entrenamiento para el Trabajo	R 696/06 y R 682/06	MTEySS	Mejorar la empleabilidad y las oportunidades de inserción laboral de trabajadores/as desocupados/as.	Trabajadores beneficiarios de los programas mencionados en el art. 1 del SCyE y cualquiera de los programas de empleo administrados por el MTEySS a la fecha, pudiendo extenderse a otros grupos de trabajadores desocupados que presenten mayores dificultades de inserción laboral. Los beneficiarios que en los dos años anteriores hayan tenido una relación laboral bajo cualquier forma de contratación para un empleador no podrán realizar o tomar parte en actividades de "Entrenamiento para el trabajo" que se realicen en empresas o establecimientos pertenecientes al mismo empleador.	Duración mínima de 3 meses, pudiendo extenderse hasta un máximo de 6 cuando se desarrollen en una entidad privada y de 12 cuando se realicen en una entidad pública.
	De Empleo Transitorio en Obra Pública con Aporte de Materiales: Trabajadores Constructores	R 1164/06 y 387/08	MTEySS	Potenciar las habilidades y capacidades de trabajadores desocupados mediante su participación en obras de infraestructura comunitaria o productiva que constituyan prácticas laborales calificantes y mejoren sus posibilidades de inserción en la actual estructura ocupacional.	Beneficiarios del PJyJHD, trabajadores incorporados al SCyE, beneficiarios de otros programas de empleo y capacitación del MTEySS y trabajadores desocupados, siempre y cuando se los incorpore en el marco del programa inserción laboral en el sector público, línea promoción del empleo asalariado o en el marco de la prestación entrenamiento para el trabajo en el sector público.	Hasta 6 meses.
	De Herramienta por Trabajo	R 681/06	MTEySS	Brindar apoyo a trabajadores asociados para la adquisición de herramientas y materiales con el fin de implementar un proyecto productivo. Pueden acceder a esta línea beneficiarios de los programas JJHD, SCyE y PEC. El financiamiento comprende la adquisición de herramientas y materiales de trabajo y asistencia técnica para la gestión.	Desocupados y beneficiarios de los programas JJHD, SCyE y PEC.	Hasta 6 meses.
2008	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMyMT)	R 497/08 y 261/08	MTEySS	Generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes desocupados sin terminalidad educativa, de 18 a 24 años, a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.	Jóvenes de entre 18 y 24 años desocupados con estudio secundario incompleto.	Hasta 6 meses para las prácticas calificantes, 2 para los talleres de inducción al mundo del trabajo, 4 para período búsqueda de empleo vía elaboración de estrategias, 18 para finalización de estudios primarios y/o secundarios, y 6 para cursos de formación profesional

AÑO	Nombre Programas	Res. Decreto Ley	Órgano Creador	Objetivo General	Destinatarios/as	Duración Prestaciones al momento de su creación
2009	De Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja (PAT)	R 3182/09 R 3391/09 y D 1067/10	MDS	Promoción del desarrollo económico y la inclusión social, a través de la generación de 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.	Personas sin ingresos formales en el grupo familiar, ni prestaciones, ni pensiones, ni jubilaciones nacionales, ni otros planes sociales, a excepción del programa de Seguridad Alimentaria.	s/d
	De Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales	R 1094/ 09	MTEySS	Impulsar la inserción laboral de trabajadores desocupados que se propongan emprender actividades productivas de manera independiente y mejorar la calidad del empleo de los pequeños productores y microempresarios, desarrollando su capacidad productiva y comercial a través del fortalecimiento del entramado local y de sus redes asociativas. En tal sentido, el programa ofrece dos líneas de prestaciones: Línea de Promoción del Empleo Independiente, y Línea de Desarrollo de Entramados Productivos Locales.	Trabajadores desocupados que estén percibiendo las prestaciones por Desempleo, adherentes al SCyE, y los beneficiarios del PJMyMT (Línea de Promoción del Empleo Independiente); pequeños productores, microempresarios y trabajadores desocupados (Línea de Desarrollo de los Entramados Productivos Locales).	12 meses
	Régimen de Crédito Fiscal para PYMEs y Grandes Empresas	R 387/09	MTEySS	Financiar la creación, por parte de empresas, de centros de formación y aulas virtuales para capacitar a Pymes en Universidades Públicas Nacionales y Provinciales, los Parques Industriales registrados en el RENPI y las Agencias de Desarrollo Productivo y obtener el reintegro en bonos de Crédito Fiscal por parte del Ministerio de Industria.	Pymes, grandes empresas y talleres protegidos de producción.	s/d
	Teletrabajo a partir de los 45 años. Un nuevo desafío.	R 1003/09	MTEySS	Facilitar el acceso de los trabajadores adultos a las tecnologías de la información y las comunicaciones, a fin de que los mismos se incorporen o reincorporen al mercado laboral como asalariados o en las modalidades del autoempleo. Principales acciones: capacitaciones en materia de teletrabajo; otorgamiento de incentivos financieros para las micro, pequeñas y medianas empresas que contraten a trabajadores participantes del Programa por tiempo indeterminado o por un plazo mínimo de UN (1) año. Los incentivos financieros se efectivizarán mediante el pago directo al teletrabajador y serán equivalentes al 20% de la remuneración acordada con el empleador, con un tope máximo de \$500 mensuales.	Mayores de 45 años que tengan residencia permanente en el país y se encuentren desempleadas, sea que reciban o no el Seguro de Desempleo o el Seguro de Capacitación y Empleo, sin que su participación en el mismo implique ninguna alteración a las condiciones y plazos pautados por dichos Seguros.	Hasta 9 meses
2011	Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo	R 124/11	MTEySS	Asistir a trabajadoras y trabajadores desocupados con discapacidad en el desarrollo de su proyecto ocupacional a través de su participación en actividades que le permitan mejorar sus competencias, habilidades y destrezas laborales, insertarse en empleos de calidad y/o desarrollar emprendimientos independientes.	Trabajadoras y trabajadores desocupados mayores de dieciocho (18) años con discapacidad que tengan residencia permanente en el país.	24 meses

A partir de la información colocada en dicha tabla, consideramos relevante y

necesario, considerando los objetivos perseguidos en la presente investigación, realizar las siguientes advertencias y reflexiones:

En primer lugar, observamos que la cantidad de programas creados por el gobierno argentino aumenta en los años 2006 y 2008-2009. Respecto al aumento dado en este último período (finales del 2008- 2009), entendemos que el mismo se corresponde con el conjunto de medidas gubernamentales tomadas en aquel momento, dirigidas a paliar los efectos de la crisis internacional del 2007 en el mercado de trabajo argentino. Por el contrario, podemos ver en la tabla que los programas sociales de empleo no constituyeron la principal estrategia anti cíclica gubernamental para afrontar la crisis del 2001, dado que, en dicho período, predominó como medida de gobierno la creación de Planes y programas de transferencia directa de ingresos (sin contraprestaciones) administrados principalmente por el MDS (el Plan Nacional de Alimentación es un gran ejemplo de ello). Asimismo, otro posible motivo del aumento de programas de empleo en el año 2009 se relaciona con la derrota electoral (legislativa) que en dicho período protagonizó la alianza gubernamental. Del mismo modo, en relación al año 2006, consideramos que un posible motivo del aumento de programas de empleo está constituido por el hecho de tratarse de un año pre electoral (para cargo presidencial), y del gobierno pretender obtener, a partir de los mismos, una mayor legitimación y número de ciudadanos adeptos.

En segundo lugar, y como ya hemos dado a entender, estos programas se enmarcan en diversos Planes creados por los Ministerios de DS y de TEySS, los cuales entendemos constituyen el armado institucional de la política social argentina posterior a la crisis del 2001, a la vez que expresan un punto de inflexión en los modos institucionales de operacionalizar esta última. Los principales Planes creados durante el período estudiado son los ya mencionados Plan de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la obra" (Res. MDS 1375/04); Plan Familia para la Inclusión social (Dec. MDS 1506/04); Plan de Seguridad Alimentaria (el hambre más urgente) (Res. MDS 2040/03) y Plan Integral de Promoción del Empleo (Más y Mejor Trabajo) (Res. MTEySS 256/03). Como venimos anunciando a lo largo del presente trabajo, los Ministerios de DS y TEySS actúan en la mayoría de los casos de manera conjunta. En el caso específico del Plan Manos a la Obra del MDS, en el año 2010 el mismo se amplió y desdobló en distintos programas de promoción del autoempleo, a implementarse junto con el MTEySS (Res. n. 2476/10).

En tercer lugar, cabe advertir que las resoluciones que ratifican y/o aprueban la implementación de tales programas, muchas veces fueron sancionadas años después de la creación de estos últimos, demorando su ejecución. Además, es de suma importancia destacar que muchos de estos programas terminaron por fusionarse entre sí en ocasiones bajo un nuevo nombre. Inclusive, en la mayoría de los casos, durante su implementación, generalmente a cargo de entes locales, las prestaciones de los diversos programas arriba mencionados son ejecutadas en su totalidad por las Oficinas de Empleo Municipales, por lo que el nombre de los mismos deja de tener protagonismo y son estas entidades locales las que se visibilizan como las prestadoras de servicios de empleo, independientemente de cada programa nacional en particular (PRETTO, 2015).

Además de su fusión bajo nuevo título o no, otra modalidad presentada en la gestión de estos programas refiere a la complementación ejercida entre sus prestaciones. Por ejemplo, como se puede ver en la tabla, en la resolución de creación del PIL, se establece que podrán participar del programa trabajadoras y trabajadores mayores de 18 años que estén incluidos en el PJMyMT, SCyE, de Trabajo Autogestionado, entre otros (Resolución 45/06). Otro ejemplo está dado por la línea de Autoempleo del PIL, que coloca entre sus destinatarios a los beneficiarios del programa de SCyE (Resolución 45/06); y por el Programa Entrenamiento para el Trabajo, que se dirige a los beneficiarios del SCyE y de cualquiera de los programas a la fecha administrados por el MTEySS. El programa Teletrabajo a partir de los 45 años. Un nuevo desafío, también utiliza prestaciones de otros programas. En su regulación, se establece que

[...] Las micro, pequeñas o medianas empresas participantes del "PROGRAMA TELETRABAJO A PARTIR DE LOS 45 AÑOS. UN NUEVO DESAFIO" que deseen acceder al incentivo financiero para la contratación de teletrabajadores deberán adherir al PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL, creado por la Resolución del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL N° 45/06, y cumplir con las condiciones y procedimientos previstos por el citado Programa (...) [Asimismo] los contratos laborales que celebraren las micro, pequeñas o medianas empresas del "PROGRAMA TELETRABAJO A PARTIR DE LOS 45 AÑOS. UN NUEVO DESAFIO" con participantes o beneficiarios de otros programas del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a través del PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL, se registrarán por las reglamentaciones de sus respectivos programas, no siendo de aplicación las disposiciones del presente régimen. (Res.632/10)

En resumen, como puede observarse en la tabla, la mayoría de los programas presentan como potenciales destinatarios a beneficiarios de otros programas en

ejecución. En su conjunto, las características arriba mencionadas sobre los modos de operar de los programas, sumado al parecido existente entre los nombres y objetivos de estos últimos, y por lo tanto, de sus prestaciones, dan cuenta de las dificultades existentes para identificar los períodos de duración de cada programa en particular.

Por último, otra herramienta estatal utilizada para gestionar fuerza de trabajo vía programas sociales de empleo, consiste en garantizar la continuidad de la condición de beneficiario de sus participantes una vez finalizadas las prestaciones del programa en cuestión, por medio su incorporación en otro programa vigente. Esto último se explica por los cortos períodos de las prestaciones, que, como se puede observar en la tabla, en la mayoría de los casos no supera los 12 meses. Asimismo, la mayoría de los decretos y resoluciones de creación de los programas aquí analizados, no colocan la posibilidad de extender las prestaciones a un mismo beneficiario. Por otro lado, generalmente la renovación de los programas es anual, y se encuentra sujeta al presupuesto gubernamental, así como también, en algunos casos, a las voluntades, recursos y características de los actores locales partícipes, como ser ONGs, empresas, Municipios, etc.

Para finalizar el presente subapartado, consideramos necesario recordar que, en términos generales, el contenido y forma de los programas sociales de empleo argentinos, resultan desde sus orígenes similares al resto de los creados en América Latina, debido a que los objetivos, y en ocasiones, financiación y auditoria de los mismos, son definidos, en términos generales y bajo forma de recomendación, por organismos internacionales, como ser el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros⁴⁴. Por lo tanto, queda en evidencia otra contradicción propia de las instituciones- en este caso transnacionales- capitalistas: estos organismos internacionales promotores de programas combativos del desempleo, son los mismos que "aconsejan" implementar, a cambio de ayudas monetarias, medidas de ajuste generadoras de desempleo y pobreza a corto y largo plazo (principalmente en los años 90).

⁴⁴ Dicha participación de los organismos internacionales en la creación y gestión de los programas sociales de empleo, fue asumiendo características y dinámicas diversas con el correr de los años. Para el caso argentino específicamente, el BM y FMI, adquirieron un mayor protagonismo durante los últimos años del siglo XX, mientras que la OIT y OCDE lo hicieron a comienzos del siglo XXI (NEFFA, 2012a).

1.2. GLOBALIZACIÓN, ESTADOS NACIONALES Y MUNDO DEL TRABAJO EN AMÉRICA LATINA: ACERCA DE LAS DETERMINACIONES GENERALES DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE EMPLEO ARGENTINOS.

A continuación, desde un plano mayor de abstracción, haremos una breve referencia a las transformaciones operadas en el mundo del trabajo en América Latina desde finales del siglo XX, reflexionando en torno a las implicancias de la globalización, y al papel de los Estados nacionales en dicho proceso. Entendemos que esto último contribuye al entendimiento del accionar de los Estados nacionales en el capitalismo, específicamente, de sus funciones de acumulación y de legitimación. Para comenzar, afirmamos que tal participación de los Estados nacionales en las relaciones sociales de producción, principalmente por medio de la implementación de políticas sociales y económicas, expresa el reconocimiento por parte de estos últimos de la incapacidad del sistema capitalista para crear pleno empleo, y de los problemas sociales y políticos que el desempleo genera. En otras palabras, entendemos que el accionar de los Estados nacionales no sólo deviene de las presiones de la lucha de clases sino también del reconocimiento por parte del primero de los límites y alcances del proceso de acumulación capitalista⁴⁵.

En lo que atañe específicamente al mundo del trabajo latinoamericano de finales del siglo XX, entendemos que el mismo expresa, bajo determinaciones concretas, las transformaciones operadas por el capitalismo contemporáneo en función de la respuesta que el modo de producción capitalista encontró para su crisis estructural de los años 60/70 (CARCANHOLO, 2017). Esta respuesta del capital a su crisis contempló diversos mecanismos de valorización que fueron implementados por las economías centrales y periféricas, ello bajo determinaciones diversas, en base a la desde entonces hegemónica ideología y programa neoliberal. De modo general, la respuesta incluyó:

- (i) un proceso de reestructuración productiva que, entre otras cosas, promovió la reducción de los tiempos de rotación del capital y, por lo tanto, la elevación de la tasa anual o periódica de plusvalía, y consecuentemente de la tasa anual o periódica de ganancia (MARX, 1969, Tomo II, Sección II); (ii) reformas estructurales en los mercados laborales, que implicaron un aumento de la tasa de plusvalía, tanto en los países centrales de la acumulación mundial de capital como en los periféricos/dependientes, (iii)

⁴⁵ En el próximo capítulo analizaremos el papel de los Estados nacionales en las relaciones sociales de producción desde un nivel mayor de abstracción.

elevación de la parte del valor producido por el capitalismo dependiente para la apropiación/ acumulación en los países centrales, sea por mecanismos ligados a la competencia dentro y entre sectores productores de mercancías o por formas de envío de recursos como el pago del servicio de la deuda externa y la transferencia de ganancias y utilidades, en función de la inversión directa extranjera; (iv), expansión de los mercados, con la intensificación de los procesos de apertura comercial y liberalización financiera que están en la raíz del proceso dado en (iii); (v) cambio de la lógica de apropiación/acumulación del capital, según las determinaciones dadas por lo que Marx llamó capital ficticio (CARCANHOLO, 2017, p. 19).

Conforme ello, a finales del siglo XX y bajo la intensificación y extensión de los procesos de globalización comercial y financiera, los gobiernos periféricos de América Latina instauraron, entre otras medidas, leyes que promovieron la flexibilidad de los procesos productivos y de organización de la fuerza de trabajo; o en otras palabras, que posibilitaron la valorización del capital a partir de la inestabilidad de los empleos, ingresos, y condiciones de trabajo de la clase trabajadora. Para llevar adelante tales medidas- vigentes en la actualidad aunque bajo nuevas determinaciones-, los gobiernos periféricos contrajeron deuda externa y dieron por lo tanto continuidad y vigorosidad al endeudamiento y condición de dependencia de las economías latinoamericanas respecto a las Centrales.

Aquella intensificación y extensión de los procesos de globalización en todas sus dimensiones, además de contribuir con el alcance y velocidad de propagación de los emergentes mecanismos de valorización del capital, terminó por exacerbar las desigualdades económicas y sociales pre existentes entre las diversas economías mundiales. Como bien coloca Salama (2009),

A Globalização comercial sem controle explica em grande parte a bipolarização das rendas na América Latina, a persistência de modos de exploração arcaicos da força de trabalho, a importância da flexibilidade. [No entanto] Essa globalização comercial não é, certamente, a única responsável pelas buscas de modos de exploração que privilegiem a mais valia absoluta arcaica e moderna. A Globalização financeira, muito mais adiantada e com pouco controle na América Latina, produz coerções de um novo tipo. Estas levam a buscar uma flexibilidade maior da força de trabalho e um desligamento dos salários reais, acentuando os efeitos perversos de uma globalização comercial não controlada, compreendida como sendo o livre jogo das forças do mercado (SALAMA, 2009, p. 246).

Considerando lo anteriormente expuesto, en el presente trabajo concebimos a la globalización como la etapa actual del desarrollo de la lógica del capital basada en un

proyecto de política económica neoliberal (PEREZ SOTO, 2009). De esta manera, entendemos que la globalización acentúa la condición estructural de dependencia de los países periféricos, dado que expone a estos últimos a la dinámica del capital internacional, el cual dispone patrones y condiciones de actuación homogéneas para el conjunto heterogéneo de las economías nacionales. Estas condiciones de juego desiguales hacen con que los gobiernos de América Latina- continente cuyos países se desarrollan en relación de dependencia, paradójicamente, desde sus respectivos procesos formales de independencia (MARINI, 2011)- acentúen su patrón de acumulación fundado en economías de exportación⁴⁶. La subordinación de este patrón de acumulación periférico a los países del Centro se expresa en términos comerciales, productivos, tecnológicos y empresariales, y promueve en los primeros un tipo de crecimiento de creación de riquezas injusto y dependiente. Podemos concluir lo anteriormente expuesto sosteniendo que la condición de “subdesarrollo” que se perpetua y acentúa en los países periféricos a través de la globalización, constituye en el capitalismo una forma de desarrollo estructural a la lógica del capital (PEREZ SOTO, 2009); forma que es, por lo tanto, necesaria y funcional a la acumulación capitalista⁴⁷. Esta condición de desigualdad y subdesarrollo promovida por la globalización en los países periféricos, se encuentra fuertemente expresada en la eficiente redistribución asimétrica que el capital realiza del riesgo. Es un claro ejemplo de esto último el importante protagonismo que tuvieron los países periféricos en las crisis llamadas financieras de los años 90 del siglo pasado: en el 94 en México con la Crisis del Tequila; 97 en el Sudeste Asiático; 2001 en Argentina, entre otros casos⁴⁸.

⁴⁶ En este sentido, la dependencia está dada, entre otros motivos, por el hecho de la estabilidad de las economías de exportación encontrarse supeditada a factores externos. Cabe alegar que en la actualidad, las principales exportaciones de dichas economías no son mercancías sino ganancias e intereses financieros, por ejemplo, mediante el pago de servicios de la deuda externa. Por su parte, la devaluación acelerada del dólar también constituye un mecanismo de transferencia de valor de los países periféricos hacia los centrales, debido a que implica una devaluación de las reservas internacionales de los primeros, y un simultáneo aumento de la competitividad de las exportaciones norteamericanas. Así, en la actualidad, “a desvalorização do dólar tornou-se um dos mecanismos através do qual uma parte dos custos da recuperação do sistema de crédito no centro do capitalismo está sendo transferida para os países periféricos” (NAKATANI; HERRERA, 2011). Por último, otra particularidad de las economías periféricas está dada por la necesidad de estas últimas de exportar más de lo que importan, ello a los fines de alcanzar una balanza comercial favorable.

⁴⁷ Con ello queremos decir que no entendemos al desarrollo como un proceso lineal en donde el subdesarrollo constituye una fase inferior/anterior. Por el contrario, el segundo es constitutivo y necesario al primero.

⁴⁸ En relación a esto último, adherimos a Mészáros (2011) y Nakatani (2011), quienes afirman que el verdadero carácter de estas crisis no es financiero sino productivo. En palabras de Mészáros (2011), “o domínio aventureiro do capital financeiro em geral é muito mais a *manifestação* do que a causa de crises econômicas de raízes profundas, ainda que, por sua vez, também contribua fortemente para seu

En resumen, al contrario de lo que afirman los enfoques liberales convencionales sobre la globalización, los cuales conciben a esta última como un proceso novedoso promotor de oportunidades de carácter homogéneo para el desarrollo- entendido este último como crecimiento económico nacional- del conjunto de los países de la economía internacional⁴⁹, en el presente trabajo sostenemos que la globalización es resultado de un proceso histórico que actualmente se expresa de forma heterogénea en las respectivas economías nacionales, generando dinámicas distintas de aprehensión de las nuevas lógicas de valorización del capital, y profundizando, por lo tanto, las desigualdades territoriales constitutivas del orden económico mundial. Un claro ejemplo de la conveniente importancia que la globalización y sus organismos internacionales afines dieron a la mundialización e internacionalización del mercado, son sus modos de definir el Desarrollo: en los años 80, período en que la globalización adquiere mayor intensidad y nuevas dimensiones de actuación, el Banco Mundial refiere al Desarrollo ya no como un proceso progresivo y lineal de crecimiento económico sino también, y principalmente, como una “participación exitosa en el mercado mundial’ ” (ROBINSON, 2001, p. 30)⁵⁰.

Por su parte, en lo que refiere específicamente al papel de los Estados nacionales en el proceso de restructuración de sus respectivas economías nacionales, desde los años 70 prevalece en la academia un debate en torno a cuál es el nivel de participación de estos últimos- específicamente en las dimensiones económica y política- en los niveles global como también nacional y local. De acuerdo a Arrighi e Beverly (2001), existe, por un lado, un determinado consenso sobre la pérdida general del poder de injerencia de los Estados frente a las fuerzas económicas supranacionales. Por otro

subsecuente agravamento” (MÉSZÁROS, 2011, p. 37). Asimismo, esto último se explica por el hecho de que, no obstante el comportamiento esencialmente especulativo de los movimientos de las formas del capital ficticio- este último sobredimensionado respecto al capital industrial desde finales del siglo pasado-, dichas formas “ainda buscavam, em última instância, sua valorização através da extração de mais-valia produzida pelo capital industrial, pressionando continuamente ao aumento da taxa de exploração do trabalho, não só de seus respectivos países de origem, mas de toda a classe trabalhadora mundial. O desenvolvimento e a expansão quantitativa e qualitativa dos mercados desses capitais fictícios não se restringiram a esses mercados de maneira isolada” (NAKATANI, s/d, p. 10).

⁴⁹ Las tesis que abordan los efectos benéficos de la apertura comercial en términos de crecimiento, distribución de ingresos y de salarios, entienden que “a globalização comercial, compreendida como a adesão estrita às regras do mercado, deveria conduzir a uma convergência das economias pouco desenvolvidas com aquelas que o são mais, isto é, com as economias desenvolvidas. (..). Em termos de salários, a tradução dessas evoluções deveria conduzir a uma diminuição das desigualdades, graças a uma especialização relacionada às dotações relativas dos fatores, a um aumento dos salários e dos empregos. Os modos de colocação no trabalho deveriam, portanto, evoluir e sua avaliação deveria se aproximar daquela dominante nos países ditos desenvolvidos (SALAMA, 2009, p. 221).

⁵⁰ No constituye un objetivo de la presente investigación problematizar sobre categoría Desarrollo.

lado, otro grupo de estudiosos señala que los Estados han participado activamente en los procesos de integración y “desregulación” de los mercados financieros⁵¹, por lo que los mismos cuentan con la posibilidad de revertir el proceso si así lo decidieran. Con todo, concluyen los autores, no hay acuerdo entre los analistas acerca de en qué medida la globalización constriñe la acción de los Estados (ARRIGHI; BEVERLY, 2001). En el presente trabajo, no obstante, entendemos que los Estados nacionales tuvieron- y tienen en la actualidad- un papel activo en los procesos de reconfiguración de la contradicción capital- trabajo. Específicamente, desde finales del siglo pasado, la participación de los Estados nacionales en los procesos de restructuración productiva estuvo dada, entre otras políticas públicas, por medio de regulaciones que viabilizaron la apertura de los mercados financiero y comercial, la solvencia de crisis fiscales de empresas transnacionales radicadas en los respectivos territorios, la limitación del poder sindical a través de concesiones y, contradictoriamente, de la prohibición y negación de demandas sociales. Con ello queremos decir que

[...] el neoliberalismo no torna irrelevante al Estado ni a instituciones particulares del Estado (como los tribunales y las funciones policiales) [...] [lo que hubo fue] una reconfiguración radical de las instituciones y de las prácticas estatales (en particular respecto al equilibrio entre la coerción y el consentimiento, entre el poder del capital y de los movimientos populares, y entre el poder ejecutivo y judicial, por un lado, y los poderes de la democracia representativa por el otro) (HARVEY, 2007, p. 11-12).

Pérez Soto (2009) también entiende que la apertura económica es el resultado de una decisión deliberada de Estado. De acuerdo a la autora, durante el neoliberalismo “el Estado continua facilitando la preponderancia de las fuerzas del mercado en la regulación del funcionamiento del sistema, buscando formas más “flexibles” de regulación de las relaciones entre trabajo y capital” (PEREZ SOTO, 2009, p. 39)⁵². Al

⁵¹ Como veremos en más adelante, en el presente trabajo relativizamos el uso de la expresión desregulación, puesto que, por el contrario, los procesos de restructuración productiva y liberalización financiera, requirieron de una importante regulación estatal. En tal sentido, optamos por utilizar el término re- regulación. En lo que refiere específicamente al proceso de re- regulación financiera, que buscó otorgar mayores libertades a los movimientos del capital, Toussaint (2002) entiende que el mismo se divide en las siguientes etapas: comenzó antes de los 70' con el mercado de los eurodólares, continuó con la abolición del Bretton Woods y el surgimiento de tasas de cambio flexibles, y terminó de solidificarse con la “liberación de los mercados financieros”, es decir, con la conexión entre sistemas financieros nacionales con el exterior.

⁵² Los Estados nacionales participan de manera activa en la implementación de mecanismos de flexibilización productiva y del trabajo. Negar la participación estatal en dicho proceso implica fetichizar la flexibilización, es decir, concebir a esta última como autónoma frente a los hombres en sus relaciones de trabajo, que se impone a los sujetos como una fuerza exterior y natural (DUCK, 2011).

respecto, la autora también destaca la contradicción establecida entre el aparente discurso neoliberal referido a la reducción y/o extinción del conjunto de los Estados nacionales en la economía, y el accionar concreto heterogéneo de estos últimos:

El discurso neoliberal aparentemente lanza un discurso homogéneo sobre el rol del Estado en el funcionamiento de la economía cuando en realidad es sumamente heterogéneo, pues sugiere a los países de la periferia un desempeño bien distinto a su práctica intervencionista y proteccionista desde el centro. No se debe olvidar ni subestimar tampoco que en el curso de los diez últimos años en EE.U.U., el Banco de la Reserva Federal, intervino varias veces para enfrentar una desvalorización masiva de capital ficticio (intervino, por ejemplo, en Wall Street en octubre de 1987) (PEREZ SOTO, 2009, p. 40).

También coincidimos con Artous (2016), quien afirma que el capital no puede funcionar sin la existencia de Estados nacionales, de ahí su negación sobre la extinción de estos últimos durante la vigencia del capitalismo:

[...] Esta dinámica de mundialización no es un elemento que pesa solamente de forma “exterior” sobre los Estados nacionales. Estos últimos se red despliegan con ella, no solamente por medio de múltiples organismos internacionales, sino igualmente, a veces, con la reorganización de espacios geopolíticos (Europa). Entonces, sería un error ver en esta crisis un movimiento actual de desaparición de los Estados nacionales. Por múltiples razones, entre las cuales una es fundamental: el capital, hemos visto, no puede pensarse sin un Estado; más precisamente sin un Estado público y territorializado. Por el momento, nada en el horizonte aparece capaz de reemplazar a los Estados nacionales. No vivimos en una época postnacional, sino transnacional (ARTOUS, 2016, p. 43).

En lo que respecta al papel del Estado nacional argentino en los procesos de reestructuración de la producción y de la organización del trabajo promovidos por el capital en dicho territorio en las últimas décadas del siglo XX, los gobiernos de turno centraron su accionar en dos objetivos fundamentales: 1) favorecer a los grandes actores socioeconómicos nacionales y extranjeros que ya operaban en el país, y estimular nuevas inversiones transnacionales ofreciendo amplias posibilidades de obtención de ganancias” (SIDICARO, 2010, p. 161); 2) sancionar leyes laborales que se adapten a las necesidades de aquel capital nacional y, principalmente, transnacional. En términos generales, tales objetivos se viabilizaron por medio de las nuevas leyes de Empleo (24.013), de Reforma del Estado (23. 696), y de la Administración Pública sancionadas en los años 90, y se materializaron en la implementación de un conjunto de políticas económicas y laborales de carácter neoliberal, cuyas principales repercusiones en la composición del mundo del trabajo

fueron, a corto y largo plazo, el *aumento del desempleo* (dado por los despidos masivos ante el cierre de fábricas y comercios nacionales, imposibilitados de competir con el capital internacional; por las privatizaciones de empresas estatales⁵³, la implementación de “periodos de prueba” y contratos determinados, entre otras dinámicas), y la *degradación de las condiciones de trabajo* (puesto que el Estado se desentendió de la seguridad de los trabajadores, del pago de sus vacaciones, indemnizaciones, entre otros derechos laborales vigentes hasta entonces)⁵⁴. En síntesis, consideramos que el Estado argentino cumplió un importante papel en los procesos de reestructuración productiva y de trabajo promovidos por el capital internacional, por lo que lejos de desaparecer, el mismo adquirió nuevas dimensiones y dinámicas de actuación. En otras palabras, lo que hubo fue una redefinición de sus funciones de acumulación y de legitimación, que posibilitaron la ejecución del proyecto de política económica neoliberal en Argentina. En el siguiente capítulo haremos referencia a tales funciones de los Estados capitalistas, ello desde una perspectiva teórica e histórica.

⁵³ Las privatizaciones fueron realizadas con motivo de revertir el déficit fiscal. Contradictoriamente, las ventas de las empresas estatales al sector privado fueron realizadas sin canon hacia las empresas, por montos insignificantes, y bajo condiciones hechas a la medida de las corporaciones. Inclusive, en varios casos el gobierno exigió como contraprestación el financiamiento de sus campañas. Asimismo, las empresas privadas no cumplieron con la prestación de realización de obra pública, prorrogaron las concesiones, y en la mayoría de los casos, lograron la pesificación de sus deudas (MEMORIA DEL SAQUEO, 2004).

⁵⁴ Profundizaremos el análisis de la legislación laboral y mercado de trabajo argentino en el capítulo tres de la presente investigación.

CAPÍTULO DOS: LOS ESTADOS NACIONALES EN LAS RELACIONES SOCIALES DE PRODUCCIÓN: SOBRE LAS FUNCIONES DE LEGITIMACIÓN Y ACUMULACIÓN DE LOS GOBIERNOS CAPITALISTAS.

En el presente capítulo daremos continuidad, también desde un nivel de análisis abstracto y bajo una perspectiva histórico- teórica, a la problematización sobre la actuación de los Estados nacionales en los procesos de restructuración productiva, principalmente en lo que refiere a la gestión de la fuerza de trabajo. Para ello, realizaremos un análisis sobre el papel de los Estados nacionales en las relaciones sociales de producción capitalistas, o en otras palabras, sobre sus históricas funciones de acumulación y legitimación.

2.1. LA REGENERACIÓN DEL CAPITAL Y LA REPRODUCCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO

No existe a la fecha una teoría consumada sobre el papel de los Estados nacionales en los procesos de acumulación capitalista. Tampoco constituye un objetivo de nuestra investigación dar cuenta del conjunto de las teorías existentes. Por el contrario, en el presente capítulo nos limitaremos a presentar y problematizar al Estado capitalista concebido como constitutivo de las contradictorias relaciones sociales de producción, las cuales exigen, para su perpetuación, formas específicas de “intervención”⁵⁵ por parte del primero.

La intervención y posterior participación constante y creciente del Estado en las relaciones sociales de producción, ello de diversas formas conforme las particularidades del caso, hizo con que el capital pudiera sobrellevar, con el correr de los años, las diversas barreras y limitaciones provenientes de su carácter esencialmente contradictorio. En relación a las primeras intervenciones del Estado capitalista, las mismas tuvieron lugar en los procesos de producción de la moneda⁵⁶, para la centralización de esta última, y de creación de fuerza de trabajo como

⁵⁵ La expresión intervención posibilita rearticular los conceptos de Estado y capital en el plano de lo concreto. Por el contrario, en el plano abstracto ambas categorías se relacionan de manera orgánica, es decir, el Estado deriva del capital.

⁵⁶ Las propias contradicciones internas del dinero moneda, hicieron con que el Estado intervenga en su regulación. Algunas funciones estatales referidas a la regulación de la moneda son: acuñación, padrón de precios, tributación, fijación de las proporciones de medidas de oro que serán aceptadas por el signo de valor (que no necesariamente va a ser el oro), etc. De esta manera, vemos cómo el Estado es necesario para remediar las contradicciones de las categorías trabajadas por Marx, aunque después forme parte de estas últimas.

mercadoría, para facilitar su compra y uso por parte del capital (MARX, 2014). Conforme esto último, y siguiendo a Mathias e Salama (1983), en el presente trabajo consideramos que, desde un análisis abstracto, el Estado se deduce y es componente del capital, es decir, ambos presentan una relación orgánica y se expresan de formas particulares; en otras palabras, la forma de Estado se deduce del ciclo del capital y se sitúa al lado o encima del mismo en forma de abstracción real. Por su parte, también adherimos a Mathias e Salama (1983) para sostener que, desde un análisis concreto, la categoría Estado se torna efectiva en la realidad de la lucha de clases bajo la forma de régimen político. En palabras de los autores (1983),

[El Estado] é o garante da perenidade das relações de produção. Sua intervenção se situa em vista dessa necessidade. Por isso, ele não pode se confundir com nenhum capital individual, por um lado, e, por outro, é necessariamente uma abstração, uma categoria. Representante dos interesses gerais do capital, pre- condição para seu desenvolvimento, ele é “capitalista coletivo ideal” (Engels). Portanto, o Estado é uma abstração real, que se realiza- sob forma de Regime Político- no curso da luta de classes (MATHIAS; SALAMA, 1983, p. 26).

Asimismo, la participación de los Estados en las relaciones sociales de producción es constante, y alcanza diversa intensidad y expansión en función de las especificidades históricas y del funcionamiento de la acumulación. Esto último se contrapone a los estudios que -de manera explícita o no- circunscriben la participación estatal a instancias coyunturales de exacerbación de las contradicciones del capital, expresadas en forma de crisis, y que por lo tanto, conciben a los Estados como meros “gendarmes” garantes del desarrollo de las fuerzas productivas, que intervienen en dicho proceso únicamente en casos excepcionales en donde las reglas de intercambio aparentemente igualitarias se encuentran violentadas. Lo que hacen estos análisis, por ende, es fetichizar las relaciones sociales de producción (MATHIAS; SALAMA, 1983). En síntesis, entendemos que los Estados nacionales no se encuentran por fuera de la acumulación capitalista, participando de ella únicamente en momentos coyunturales de crisis y presentándose de esta manera como ajenos al proceso, como defienden los cepalinos; tampoco constituyen entes autónomos (Estado como sujeto equivalente al capital) y/o subordinados al capital (capital como sujeto y Estado como objeto que se adapta), como sostienen algunos derivacionistas⁵⁷. Los Estados,

⁵⁷ Siguiendo a Félix (2005), “más allá de las diferencias el principal punto en común estas interpretaciones tiene que ver con que asumen que el Estado actúa por encima de la sociedad como una agente mediador entre los intereses particulares o como un garante del buen funcionamiento de las “naturales” leyes de la sociedad. El Estado es visto como externo a las relaciones de producción

reiteramos, son constitutivos de las relaciones sociales de producción capitalistas, sus formas se deducen del capital.

Además, como venimos sosteniendo a lo largo de la presente investigación, la participación de los Estados en el desenvolvimiento de las fuerzas productivas se expresa por medio de sus históricas funciones de acumulación y de legitimación (MATHIAS; SALAMA, 1983; SALAMA, 1980), las cuales se redefinen, con el correr de los años, de acuerdo a las determinaciones generales y específicas del proceso histórico de acumulación en cada territorio.

En lo que refiere a la **función de acumulación**, la misma se dirige a *regenerar capital* y se manifiesta, en términos generales, en tres acciones estatales (MATHIAS; SALAMA, 1983). Por un lado, los Estados capitalistas intervienen en los procesos de acumulación, por medio de su actuación en las leyes capitalistas de tendencia a la nivelación y a la caída de las tasas de ganancia. En el primer caso, el Estado interviene para establecer jerarquías entre las tasas niveladas de ganancia, dado que es justamente la diferencia entre las mismas y la tendencia del capital a su anulación, lo que “motoriza” el proceso de acumulación; en otras palabras, al alterar la nivelación de las tasas de ganancia, “o Estado favorece a emergencia de melhores condições para a reprodução desse capital” (MATHIAS; SALAMA, 1983, p. 50). Esta acción estatal es constante y realizada de manera “suave”, buscando influenciar el curso natural de la acumulación. En el caso de la intervención del Estado en la ley de tendencia a la caída de la tasa de ganancia, Mathias e Salama (1983) sostienen que la misma no es constante sino que tiene lugar en los momentos de crisis del capital, por lo que requiere de una participación estatal abrupta y precisa, que permita modificar las condiciones de explotación de la clase operaria. Esta restauración necesaria de las condiciones de valorización y dominación, generalmente se traduce en crecimiento del desempleo, reducción salarial, imposición de nuevas formas de producción, entre otras medidas.

Por otro lado, la acción estatal dirigida a regenerar el capital tiene lugar también en el sector productivo de la acumulación, específicamente, en su infraestructura. Como veremos más adelante, hasta finales de los años 70, este tipo de intervención adquirió

(Holloway, 1994: 127). En consecuencia, lo que hace o deja de hacer (para bien o para mal, según el analista) es un producto simplemente de una mala o buena decisión, de una decisión errada o acertada en abstracto como si tales decisiones fueran cuestiones eminentemente técnicas” (FÉLIZ, 2005, p. 1).

un mayor alcance y profundidad en los países periféricos, dada la particular naturaleza de sus Estados nacionales, que revela el desfase existente entre los niveles alcanzados por el desarrollo de sus fuerzas productivas respecto a las de los países Centrales. En su conjunto, las diversas intervenciones estatales que expresan la función de acumulación del Estado capitalista, revelan que este último

(...) não se situa acima da lei do Valor. É parte integrante dessa e, desse modo, influencia o andamento dessa lei. Portanto, ele não pode substituir as contradições, embora possa agir sobre suas evoluções. O Estado é parte integrante das mutações que são as crises estruturais, guerras, etc. A intervenção estatal articula- se- com certa defasagem temporal- com os grandes momentos da acumulação e os interioriza (MATHIAS; SALAMA, 1983, p. 50-51).

Como señalamos arriba, la función estatal de regeneración del capital se encuentra en constante reconfiguración a partir de las características adoptadas por la acumulación en los niveles global y de cada territorio en particular. En tal sentido, con la reestructuración del capital en los años 60/70 y posterior avance de la financierización, el accionar de los Estados nacionales- en este caso periféricos- en la esfera productiva durante las últimas décadas del siglo XX y comienzos del siglo XXI, estuvo dado principalmente ya no por sus inversiones directas en la producción, sino por la regulación de procesos de privatización y de inversiones de capital extranjero. En otras palabras, como ya apuntamos en el capítulo anterior, desde finales del siglo pasado la inversión de los Estados en los procesos productivos disminuyó considerablemente en comparación a la realizada por los capitales privados y/o extranjeros. Asimismo, desde la crisis de la deuda hasta la actualidad, el principal objetivo de los Estados periféricos pasó a ser el de amenizar los efectos de la primera en sus territorios, ello por medio de la transferencia de excedentes para los países centrales. Además, en dicho período la participación de los Estados periféricos en la tendencia de caída de las tasas de ganancias, tuvo lugar por medio de la creación de ganancias ficticias, lo cual explica a la reciente y aparente crisis financiera como una expresión de la crisis estructural del capital en su esfera productiva.

Por su parte, además de regenerar el capital, los Estados también buscan *reproducir la fuerza de trabajo*, lo que Mathias e Salama (1983) denominan “**función de legitimación**”. En la actualidad, existen diversas teorías que problematizan sobre la reproducción de la fuerza de trabajo en el capitalismo. En términos generales, todas ellas coinciden en dos puntos: conciben dicha reproducción como un conjunto de

procesos destinados a garantizar a las/os trabajadoras/as y sus respectivas familias, medios de subsistencia que den continuidad a su trabajo; y señalan la funcionalidad de la misma al capital. De esta manera, reproducir la fuerza de trabajo implica mantener en funcionamiento la fuerza de trabajo empleada y a emplear por el capital, por medio de la satisfacción de las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias (futuros trabajadores), como ser, el consumo de alimentos, vestimenta, vivienda y salud, entre otras (MARX, 2014). De acuerdo a Marx (2014), esto último explica la manera en que el consumo individual de la clase trabajadora contribuye a la reproducción del capital:

O capital que foi alienado em troca da força de trabalho é convertido em meios de subsistência, cujo consumo serve para reproduzir os músculos, os nervos, os ossos, o cérebro dos trabalhadores existentes e para produzir novos trabalhadores. Dentro dos limites do absolutamente necessário, portanto, o consumo individual da classe trabalhadora é a reconversão dos meios de subsistência, alienados pelo capital em troca da força de trabalho, em nova força de trabalho a ser explorada pelo capital. Tal consumo é produção e reprodução do meio de produção mais indispensável ao capitalista: o próprio trabalhador. O consumo individual do trabalhador continua a ser, assim, um momento da produção e reprodução do capital, quer se efetue dentro, quer fora da oficina, da fábrica etc., e quer se efetue dentro, quer fora do processo de trabalho, exatamente como ocorre com a limpeza da máquina, seja ela realizada durante o processo de trabalho ou em determinadas pausas deste último. O fato de o trabalhador realizar seu consumo individual por amor a si mesmo, e não ao capitalista, não altera em nada a questão. Do mesmo modo, o consumo do animal de carga não deixa de ser elemento necessário do processo de produção pelo ato de o próprio animal se satisfazer com o que come. **A manutenção e reprodução constantes de classe trabalhadora continuam a ser uma condição constante para a reprodução do capital** (MARX, 2014, p. 647, grifo nosso).

Asimismo, es el propio capital quien a lo largo de la historia del capitalismo origina y reconfigura las necesidades de la clase trabajadora, cuya satisfacción se convierte en condición de su propio funcionamiento (MARX, 2014). En base a ello, las necesidades reproductivas de la fuerza de trabajo varían tanto dentro de un determinado período del capital, ello por determinaciones climáticas, culturales, aspiraciones de la clase trabajadora y demás características distintivas de cada proceso de acumulación, como a lo largo de la historia del capital, dado las nuevas necesidades productivas generadas por el avance de las fuerzas productivas. De esta manera, entendemos que ante un escenario de crisis, tales necesidades se exacerban, a la vez que su satisfacción se torna más prescindible.

Como venimos anunciando, los medios de subsistencia de la clase trabajadora considerados básicos, se complementaron progresivamente con otros referidos, por ejemplo, a la educación (desarrollo de calificaciones y aptitudes en oficios), a los servicios, como agua, gas, electricidad, transporte, entre otros, ello debido a las nuevas demandas de las ciudades preexistentes y nuevas, que sobrepasaron las posibilidades del sector mercantil y doméstico del momento, y demandaron un involucramiento y compromiso mayor por parte de los Estados nacionales. Conforme ello, vemos cómo

(...) a reprodução da força de trabalho não passa exclusivamente pelo mundo mercantil, senão também no setor não mercantil. A razão fundamental dessa dualidade decorre do fato de que não se pode conceber o capital sem Estado, e, por conseguinte, o mercantil sem o que é necessário para sua reprodução (SALAMA, 1980, P. 63).

De acuerdo a esto último, el histórico papel del mercado y las familias⁵⁸ en la reproducción de la fuerza de trabajo, se complementó progresivamente con el de los Estados- Nación. En la actualidad, la labor de estos últimos consiste, en términos generales, en gestionar políticas salariales y de contratos laborales, por un lado, y políticas sociales de salud, educación, asistencia, etc., por el otro⁵⁹. En lo que refiere a los aumentos salariales y su expresión en la productividad, Marx (2014) entiende que todo aumento de salario a la clase trabajadora debe acompañarse con un mayor uso de la fuerza de trabajo por parte del capital; en otras palabras, “se a acumulação do capital provocasse um aumento do salário e, portanto, um incremento dos meios de consumo do trabalhador sem ser acompanhado de um maior consumo de força de trabalho pelo capital, o capital adicional teria sido consumido improdutivamente”

⁵⁸ Históricamente, las familias- específicamente las mujeres no asalariadas que trabajan en los hogares- contribuyen al proceso de acumulación por medio de la reproducción de la fuerza de trabajo.

⁵⁹ En la presente investigación consideramos que estas medidas estatales son, en su conjunto, factibles de contribuir a la reproducción de la fuerza de trabajo, puesto que toda mejora de las condiciones de trabajo de la clase trabajadora empleada, por ejemplo, por medio de la reducción de las jornadas laborales, aumentos salariales, vacaciones pagas, etc, viabiliza y estimula un mayor consumo por parte de esta última, al tiempo que disminuye su desgaste. Es decir, se trata de iniciativas estatales que en su conjunto tienden a extender la perdurabilidad de la fuerza de trabajo. Si bien se trata de afirmaciones simplistas y taxativas, las mismas se limitan a señalar el posible vínculo existente entre ciertos procesos históricos referidos a la regulación estatal de la fuerza de trabajo, y sus aportes a la valorización del capital. Asimismo, reconocemos que estos posibles vínculos requieren de ciertos contextos propicios para su realización.

(MARX, 2014, p. 648)⁶⁰. Asimismo, una de las principales estrategias utilizadas por el capital para incentivar y garantizar el consumo individual de los trabajadores, consiste en la constante destrucción y creación de necesidades en el mercado:

(...) o processo cuida para que esses instrumentos autoconscientes de produção não se evadam, e o faz removendo constantemente o produto desses instrumentos do polo que ocupam para o polo oposto, o polo do capital. Por um lado, o consumo individual cuida de sua própria conservação e reprodução; por outro lado, mediante a destruição dos meios de subsistência, ele cuida de seu constante ressurgimento no mercado de trabalho” (MARX, 2014, p. 648).

Por su parte, respecto a la reproducción estatal de la fuerza de trabajo vía política social de los Estados capitalistas, entendemos que la misma expresa el pago de parte del precio de la cantidad de valor necesario para la reproducción de la fuerza de trabajo que no fue asumido por los capitalistas, lo que autores coinciden en llamar "salario indirecto". En concreto, dado que la política social de los Estados capitalistas adquiere sus propias formas y características a partir de las determinaciones generales y específicas de cada Estado- Nación, así como de la economía mundial, lo que nos interesa puntuar aquí es la relación existente, en términos generales, entre las características de la acumulación y las formas estatales de gestionar y “preparar” la fuerza de trabajo⁶¹. En palabras de De Oliveira e Salles (2000),

Las características que asumen los procesos de trabajo y de producción son relevantes para entender la manera en que se reproduce la fuerza de trabajo con características específicas en términos de calificación, docilidad, adaptabilidad, rotatividad y eventualidad. Pero también los rangos que asumen la organización familiar y los mecanismos de socialización, aprendizaje y control que se dan en las unidades domésticas, las organizaciones sindicales y la escuela, cumplen un papel central en este proceso. Los sistemas de enseñanza formal y los procesos de aprendizaje informal actúan directamente sobre los niveles de capacitación y entrenamiento de la fuerza de trabajo⁶² (DE OLIVEIRA; SALLES, 2000, p. 629).

⁶⁰ Advertimos que no constituye un objetivo de la presente investigación problematizar sobre el carácter productivo o no del trabajo. Además, son varios los factores que determinan los efectos de la política salarial en los procesos de acumulación y valorización del capital.

⁶¹ Asimismo, consideramos que las políticas estatales de reproducción social también son factibles de contribuir a la reproducción de la fuerza de trabajo, puesto que todo aumento de natalidad se expresa en una mayor cantidad de esta última. Constituyen ejemplos de estas iniciativas estatales de reproducción social la omisión o escasa política pública de prevención, la negación del derecho al aborto, etc.

⁶² Otros determinantes de la reproducción de la fuerza de trabajo son la división sexual, social y técnica del trabajo. Así, "una determinada división social y sexual del trabajo crea estructuras de opciones que posibilitan o limitan a los individuos en el desarrollo de sus capacidades" (DE OLIVEIRA; SALLES, 2000, p. 629- 630).

En lo tocante a la reproducción estatal de la fuerza de trabajo en los países periféricos, la misma es históricamente menor en comparación a las inversiones realizadas en dicha reproducción por los países Centrales (MATHIAS; SALAMA, 1983). De acuerdo a estos autores, ello se debe a que en tales naciones los sectores doméstico e informal tienden a conservar un papel importante en dicha reproducción, colocando al Estado en un segundo plano. Asimismo, esta participación relativamente menor de los Estados periféricos en la reproducción de la fuerza de trabajo, también se explica por la importancia que los primeros históricamente dieron a la esfera productiva, como ocurrió fuertemente hasta los años 80, ello debido a los condicionantes presentados por las formas (subordinadas) de inserción en la economía mundial constituida⁶³. Como señalamos arriba, desde finales del siglo pasado las principales funciones de los Estados nacionales periféricos refieren al pago del servicio de la deuda, dejando sus inversiones en el sector productivo en un segundo plano. Esta transferencia de valor hacia las economías centrales, hace con que las periféricas- en este caso, latinoamericanas- continúen invirtiendo relativamente menos recursos en la reproducción de la fuerza de trabajo, no obstante los aumentos del gasto social que tuvieron lugar en los respectivos gobiernos durante los primeros años del siglo XXI.

Para finalizar el presente subapartado referido a las funciones de acumulación y legitimación, las cuales expresan los niveles de intervención pública y estatal de los Estados capitalistas, consideramos pertinente señalar que tales funciones no son exclusivas ni contradictorias, puesto que las mismas se encuentran determinadas por factores dependientes entre sí. En palabras de Mathias e Salama (1983),

A intervenção pública é, antes de mais nada, a forma de existência de intervenção estatal. A intervenção pública e a intervenção estatal não dependem de duas séries de fatores independentes. Estamos diante de dois conceitos separados, mas não independentes, na medida em que um é a forma de existência do outro, na medida em que essa distinção traduz a necessidade de explicar um mesmo fenômeno- a intervenção do Estado-

⁶³ Como bien exponen Salama e Valier (1997), "a conquista, depois da fase da pilhagem e de extermínio de grande parte da população na América Latina e na África (pela escravidão) resultou para esses países em um padrão particular de inserção na economia mundial. A economia primário-exportadora assim estabelecida não é resultado de uma evolução natural dessas sociedades. De certa forma ela foi forçada. (...) As elites dirigentes, bem como os Estados depois de conquistada independência na América Latina, constituíram o lugar e o meio de difusão das relações mercantis. Os produtos, destinados à exportação, tornam-se mercadorias na medida em que sua produção é pensada no contexto de sua reprodução, qualquer que tenha sido o meio de produzi-los: escravidão, servidão, trabalho assalariado, pequenos proprietários. A fração dominante copia o modo de vida ocidental ao mesmo tempo que pratica modalidades de exploração do homem centradas na maioria das vezes nos vestígios do passado (controle dos homens e da terra) (SALAMA; VALIER, 1997, p. 15).

estabelecendo diferentes níveis de abstração (MATHIAS; SALAMA, 1983, p. 76).

En este sentido, toda política de Estado cumple funciones de acumulación y legitimación, y dependiendo de los objetivos perseguidos, en una misma iniciativa estatal una de las funciones puede prevalecer sobre la otra, y viceversa. Por lo tanto, la dicotomía aquí establecida entre acumulación y legitimación, entre política económica y política social, entre lo abstracto y concreto, etc., se debe meramente a decisiones metodológicas que pretenden un análisis más preciso del funcionamiento de los Estados capitalistas. Conforme esto último, entendemos que el uso de tales oposiciones categoriales contribuye al entendimiento de los Estados capitalistas como abstracción teórica y como proceso histórico.

2.2. LA REPRODUCCIÓN ESTATAL DE LA FUERZA DE TRABAJO Y EL PAPEL DE LA LUCHA DE CLASES

La reproducción estatal de la fuerza de trabajo, lo que aquí entendemos supone una función de legitimación del primero, se encuentra determinada por las características y niveles de desarrollo alcanzados por el régimen de acumulación vigente, así como también por el estado y evolución de la lucha de clases, y la expresión de esta última a nivel político (SALAMA, 1980). Si bien desde el plano abstracto, las clases sociales, al igual que el Estado, son constitutivas de las relaciones sociales de producción; la lucha de clases se expresa en niveles más concretos, y es capaz de incidir, y por lo tanto alterar, la relación capital- trabajo. No obstante ello, cabe advertir que la intervención pública (o la reproducción estatal de la fuerza de trabajo), “no se define a cada momento em relação à evolução da luta de classes” (MATHIAS; SALAMA, 1983, p. 75), es decir, la lucha de clases y sus diversas demandas no siempre se traducen en respuestas inmediatas concretas por parte de los Estados, o en obstáculos para la implementación de determinada política pública (considerada por la clase trabajadora como no favorable) por parte de este último⁶⁴. Además, no toda política económica perjudicial para la clase trabajadora es concebida por esta última como tal: en determinados contextos electorales, una victoria reciente otorga cierta “legitimidad

⁶⁴ Un claro ejemplo de esto último está dado por la aprobación en Argentina de la Reforma de la Previdencia en diciembre del 2017, a pesar de haber tenido lugar una importante y masiva protesta social en los medios y calles, tanto antes como durante la votación.

electoral” al gobierno lo suficientemente grande como para que el pueblo permita e inclusive avale políticas económicas favorables para minorías concentradoras de riquezas. En palabras de Mathias e Salama (1983),

A crise econômica, ao contrário, pode levar a um fortalecimento de legitimidade precisamente por parte dos que sofrem mais diretamente os efeitos da crise, tanto sobre seu nível de vida, suas condições de trabalho, como sobre seu emprego. A crise econômica não é necessariamente um catalisador da combatividade operária, nem um fator de elevação da consciência de classe. A relação entre intervenção pública e legitimação, portanto, é uma relação complexa. A função de legitimação depende de toda uma série de fatores de tipo ideológico, cultural e político (MATHIAS; SALAMA, 1983, p. 76).

Asimismo, cabe destacar que la función de reproducir fuerza de trabajo por parte de los gobiernos capitalistas es constante, independientemente de las expresiones y peso de la lucha de clases⁶⁵.

Como mencionamos arriba, la lucha de clases se expresa en el plano de lo concreto y presenta la capacidad de modificar la relación capital- trabajo. Constituyen ejemplo de esto último “las barreras sociales y morales” sobre el mínimo y el máximo en la extensión de las jornadas laborales en las fábricas⁶⁶, materializadas en la historia de la lucha de clases del capitalismo bajo la forma de “conquistas” de la clase trabajadora⁶⁷ (MARX, 2014). En otras palabras, los límites sociales y también morales de la jornada de trabajo- que se complementan con los límites físicos inmanentes a la fuerza de trabajo- son producto de la expresión de la lucha de clases en el terreno de la política. En relación a esto último, nos resulta necesario y de interés referirnos brevemente a los modos en que el Estado y el capital gestionaron la jornada laboral en los comienzos del capitalismo, a los fines de problematizar, como lo venimos

⁶⁵ En los capítulos precedentes vimos cómo la creación de programas sociales de empleo en Argentina no siempre constituye una respuesta automática a demandas y situación social específica, en busca de legitimación. Tales programas, por el contrario, son expresiones de las permanentes funciones estatales de acumulación y legitimación (de ahí su creación y gestión constante), por lo que en tiempos de demanda social y crisis, el Estado se limita a aumentar el caudal y alcance de los mismos.

⁶⁶ Los componentes de la jornada de trabajo son el trabajo necesario y plus trabajo, por lo que la misma presenta una grandeza variable. Así, “uma de suas partes é, de fato, determinada pelo tempo de trabalho requerido para a reprodução contínua do próprio trabalhador, mas sua grandeza total varia com a extensão ou duração do mais-trabalho. A jornada de trabalho é, pois, determinável, mas é, em verdade, indeterminada” (MARX, 2014, p. 306).

⁶⁷ La lucha de clases no altera el valor de la fuerza de trabajo, sí las jornadas y los salarios (precio).

haciendo a lo largo del presente trabajo, sobre la continuidad de tales mecanismos en el capitalismo contemporáneo⁶⁸.

Los límites físicos de la fuerza de trabajo no se transformaron en verdaderos límites para el proceso de valorización del capital. A lo largo de la historia, y bajo determinaciones diversas, este último implementó jornadas de trabajo de extensión, dinamismo y composición variada, todas ellas dirigidas a poner en funcionamiento la mayor cantidad disponible de fuerza de trabajo, ello sin importar el tiempo de vida de los trabajadores⁶⁹. En palabras de Marx (2014),

O capital não se importa com a duração de vida da força de trabalho. O que lhe interessa é única e exclusivamente o máximo de força de trabalho que pode ser posta em movimento numa jornada de trabalho. Ele atinge esse objetivo por meio do encurtamento da duração da força de trabalho, como agricultor ganancioso que obtém uma maior produtividade da terra roubando dela sua fertilidade (...) A produção capitalista (...) prolonga o tempo de produção do trabalhador durante certo período mediante o encurtamento de seu tempo de vida (MARX, 2014, p. 338).

Durante las primeras décadas del capitalismo, las jornadas eran verdaderamente extensas (en promedio, de 12 a 16 horas). Ante el incremento del uso de maquinarias en los procesos de trabajo, los capitalistas comenzaron a implementar como nuevo mecanismo de valorización, el uso de fuerza de trabajo de menores y mujeres, concebidos como portadores de fuerza de trabajo frágil, pero lo suficientemente fuerte y flexible para manejar máquinas⁷⁰ (MARX, 2014). Dadas las consideradas limitaciones físicas de estos últimos (en el primer caso por su edad, y en el segundo por mero sesgo de género), con el correr de los años y bajo intervención estatal, las jornadas laborales en estos casos llegaron a ser extensas pero de menor duración

⁶⁸ Existen diversos estudios y modos de abordar la regulación de la fuerza de trabajo durante el capitalismo. Aquí nos limitaremos a realizar breves comentarios en torno a los principales mecanismos utilizados por el capital para implementar (y legitimar) las jornadas de trabajo en las fábricas.

⁶⁹ Como bien expone Marx (2014), “(...) o trabalhador, durante toda sua vida, não é senão força de trabalho, razão pela qual todo o seu tempo disponível é, por natureza e por direito, tempo de trabalho, que pertence, portanto, à autovalorização do capital” (MARX, 2014, p. 337). En otras palabras, para el capital la jornada de trabajo es de 24 horas, deducidas las pocas horas de reposo sin las cuales la fuerza de trabajo quedaría absolutamente incapacitada para realizar nuevamente su jornada. El trabajador es durante toda su vida fuerza de trabajo.

⁷⁰ En la presente investigación entendemos que la incorporación de niños y mujeres a las fábricas constituye otro mecanismo de reproducción de fuerza de trabajo, dado que estas últimas representan nueva fuerza de trabajo a explotar y regenerar en el mercado.

que la de los hombres mayores, por lo que todas ellas coexistían entre sí y se complementaban, por ejemplo, en forma de “jornadas integrales” con “medias”⁷¹.

La lucha operaria y su materialización en políticas de Estado, hizo con que las jornadas extensas de trabajo de hombres mayores también fuera reducida. Sin embargo, esto último no incidió necesariamente de manera negativa en los procesos de valorización del capital. Por el contrario, éste diseñó nuevos mecanismos para continuar con la explotación máxima de la fuerza de trabajo, tanto de adultos como de niños y mujeres, dentro de los límites- ahora además de físicos, también sociales-vigentes. Así, la productividad “24 horas” continuó efectiva por medio de jornadas laborales de menor duración, pero complementarias entre sí, a través de dinámicas del tipo día/noche; integral/media, etc⁷². En palabras de Marx (2014),

Como é fisicamente impossível sugar as mesmas forças de trabalho continuamente dia e noite, ela necessita, a fim de superar esse obstáculo físico, do revezamento entre as forças de trabalho consumidas de dia e de noite, o qual admite métodos distintos, podendo, por exemplo, ser organizado de tal modo que uma parte dos operários realize numa semana o trabalho diurno, e outra o trabalho noturno etc. (MARX, 2014, p. 329-330).

De esta manera, vemos cómo la ley fabril, con motivo de establecer ciertos “límites” al proceso de valorización del capital a partir de la disminución, en términos relativos, del nivel de explotación de la clase trabajadora, estableció las condiciones para la implementación, por parte del capital, de mecanismos de rotación de fuerza de trabajo. Asimismo, cabe alegar que, no obstante la regulación estatal de las jornadas laborales, las mismas continuaban ocupando gran parte del día del trabajador, y eran llevadas a cabo bajo condiciones de trabajo insalubres e inhumanas, pues, como se verá en detalle más adelante, formalidad no es antónimo de precariedad. Además,

⁷¹ Vemos cómo las necesidades del propio desarrollo del modo de producción capitalista trajo al escenario la lucha por la igualdad de género, es decir, cómo la incorporación de la mujer a las fábricas vino acompañada de posteriores nuevas demandas de la clase trabajadora. Así, en 1844, la ley fabril “acolhia uma nova categoria de trabalhadores entre os protegidos: as mulheres maiores de 18 anos. Estas foram equiparadas aos adolescentes em todos os aspectos, seu tempo de trabalho foi limitado a 12 horas, o trabalho noturno lhes foi vetado etc. Pela primeira vez, a legislação se viu compelida a controlar direta e oficialmente também o trabalho dos adultos” (MARX, 2014, p. 354).

⁷² En todos estos casos, el trabajador “não é mais do que tempo de trabalho personificado. Todas as diferenças individuais se dissolvem na distinção entre trabalhadores de “jornada integral” e de “meia jornada” (MARX, 2014, p. 317), “jornada diurna” e “jornada noturna”, etc.

dicha legalización de las jornadas no impidió a los fabricantes incrementar sus ganancias haciendo uso, bajo diversos mecanismos, de “horas extras” gratuitas de trabajo, dado que consideraban que dichas prácticas eran redituables aún teniendo que pagar las respectivas y futuras posibles sanciones al Estado (MARX, 2013). Constituye un ejemplo de esto último el pedido diario a los operarios de limpiar las respectivas máquinas una vez finalizada la jornada laboral.

Además de los mecanismos de rotación, el capital también se adaptó a las exigencias de la legislación fabril, referidas a disminuir las jornadas laborales, por medio de la intensificación del trabajo (masvalía relativa), ello principalmente vía incorporación y perfeccionamiento de máquinas a los procesos productivos, que permitían aumentar la cantidad de unidades producidas en un tiempo menor, y consecuente, disminuir la fuerza de trabajo empleada. Contradictoriamente,

(...) a tendência do capital, tão logo o prolongamento da jornada de trabalho lhe esteja definitivamente vedado por lei, de ressarcir-se mediante a elevação sistemática do grau de intensidade do trabalho e transformar todo aperfeiçoamento da maquinaria em meio de extração de um volume ainda maior de força de trabalho, não tardará a atingir um ponto crítico, em que será inevitável uma nova redução das horas de trabalho (MARX, 2014, p. 489)⁷³.

Como veremos a lo largo de la presente investigación, estos mecanismos formales de “producción 24 horas” continúan vigentes en la actualidad bajo determinaciones diversas. Además, es de importancia advertir que las diversas modalidades de contratación y uso de la fuerza de trabajo que actualmente se encuentran amparadas por el aparato estatal (como lo es el caso de los “turnos de trabajo americanos”), conviven con otras similares llevadas adelante en la clandestinidad, y no necesariamente en el sector informal. Constituyen ejemplo de esto último el uso de fuerza de trabajo infantil en la industria textil bajo modalidades informales de tercerización, por parte de grandes empresas pertenecientes al ámbito formal; lo mismo para el caso de mujeres que llevan adelante trabajos domiciliarios con ingresos muy por debajo de los salarios prevalecientes en el mercado formal, y con una producción de valor agregado muy alto (BASUALDO, 2016). Asimismo, resultan aún más alarmantes los casos de trabajo precario e informal (no regulado por el Estado),

⁷³ Para mayor información sobre las incidencias de la máquina en los procesos productivos, ver capítulo “Maquinária e grande industria” del libro uno de El Capital.

pero no clandestinos, es decir, de conocimiento (¿visibles?) para una sociedad que se muestra indiferente. Esto último invita a reflexionar, como lo venimos haciendo a lo largo del presente trabajo, sobre el papel esencial y grado de incidencia de los Estados en las contradicciones del capital. En la presente investigación sostenemos que estas contradicciones no se resuelven en el Estado; sino que, con la intervención de este último, pasan a desarrollarse de una nueva forma. De hecho, el Estado se constituye en garante de la conducción de tales contradicciones, por ejemplo, por medio de la regulación de jornadas de trabajo aparentemente “menos desfavorables” para los trabajadores.

Por último, consideramos pertinente cerrar el presente subapartado con una cita de Marx (2014), que entendemos contribuye a la problematización sobre las particularidades históricas de las expresiones de la lucha de clases en las decisiones de los Estados, específicamente en lo tocante a las jornadas de trabajo:

A consolidação de uma jornada de trabalho normal é o resultado de uma luta de 400 anos entre capitalista e trabalhador (...) Foi preciso esperar séculos para que o trabalhador “livre”, em consequência de um modo de produção capitalista desenvolvido, aceitasse livremente, isto é, fosse socialmente coagido a vender a totalidade de seu tempo ativo de vida, até mesmo sua própria capacidade de trabalho, pelo preço dos meios de subsistência que lhe são habituais, e sua primogenitura por um prato de lentilhas. É natural, assim, que o prolongamento da jornada de trabalho, que o capital, desde o século XIV até o fim do século XVII, procurou impor aos trabalhadores adultos por meio da coerção estatal, coincida aproximadamente com a limitação do tempo de trabalho que, na segunda metade do século XIX, foi imposta aqui e ali pelo Estado, para impedir a transformação do sangue das crianças em capital. O que hoje, por exemplo, no estado de Massachusetts, até recentemente o estado mais livre da república norte-americana, proclama-se como o limite estatal imposta ao trabalho de crianças menores de 12 anos, era na Inglaterra, ainda em meados do século XVII, a jornada normal de trabalho de artesãos vigorosos, robustos servos rurais e gigantescos ferreiros (MARX, 2014, p. 343-44)⁷⁴.

⁷⁴ “Assim que a classe trabalhadora, inicialmente aturdida pelo ruído da produção, recobrou em alguma medida seus sentidos, **teve início sua resistência**, começando pela terra natal da grande indústria, a Inglaterra. Por três décadas, no entanto, as concessões obtidas pela classe trabalhadora permaneceram puramente nominais. De 1802 a 1833, o Parlamento aprovou cinco leis trabalhistas, mas foi esperto o bastante para não destinar nem um centavo para sua aplicação compulsória, para a contratação dos funcionários necessários ao cumprimento das leis etc. (...) somente com a lei fabril de 1833- que incluía as indústrias de algodão, lã, linho e seda- foi instituída na indústria moderna uma jornada normal de trabalho. Nada caracteriza melhor o espírito do capital do que a história da legislação fabril inglesa de 1833 a 1864!” (MARX, 2014, p. 350-351, grifo nosso). La ley 1833 y sus implicancias en los modos de gestionar la fuerza de trabajo por parte del capital, dio inicio a un extenso y agitado período de agitación entre capitalistas, que se rehusaban a cumplirla, alegando que ello perjudicaría la productividad y con ello el desarrollo total de la industria y la nación, y trabajadores, que se continuaban descontentos con el tiempo y condiciones de trabajo en las fábricas.

Para concluir, en el presente trabajo entendemos que estas primeras “intervenciones” de los Estados capitalistas en la reproducción de la fuerza de trabajo, constituyen los primeros indicios de la política social moderna (PEREIRA, 2008; PEREIRA, 2013b), entendida esta última como el “diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población con arreglo al baremo de civilización definido en lo que denominamos como sociedades industriales avanzadas” (ROMERO, 1998, p. 34)⁷⁵. En otras palabras, las primeras “intervenciones” de los Estados capitalistas en la reproducción de la fuerza de trabajo, se transformaron en la actualidad en “paquetes” planificados de medidas sociales direccionadas a un conjunto mayor de la población (no obstante en la mayoría de los casos se divide a esta última de acuerdo al género, edad, ingresos, esferas de trabajo, etc, de los beneficiarios). Profundizaremos esto último en el siguiente subapartado.

2.3. EL MUNDO DEL TRABAJO Y LA POLÍTICA SOCIAL DE LOS ESTADOS CAPITALISTAS.

Al ser los Estados capitalistas constitutivos de las relaciones sociales de producción, entendemos que el estudio de sus funciones de acumulación y legitimación requiere también de la problematización y fundamentación, en términos teóricos e históricos, del vínculo existente entre la política social de estos Estados y el mundo del trabajo en el capitalismo contemporáneo, o en otras palabras, entre la expresión concreta de la “cuestión social” y sus implicancias en la gestión de la fuerza de trabajo.

Problematizar sobre la categoría política social de los Estados no es una tarea fácil. Existen en la actualidad innumerables estudios que, proponiéndoselo o no, refieren a la actuación de los Estados capitalistas en las esferas de lo social, tanto en términos históricos, teóricos como descriptivos, expresando de esta manera diversas formas de concebir el mundo, o en otras palabras, el funcionamiento del sistema capitalista (algunos de manera parcializada, otros desde una perspectiva de totalidad) (ROMERO, 1998; COIMBRA; 1987). Una posible clasificación de los estudios que abordan la política pública social, consiste en agrupar estos últimos en función de las

⁷⁵ Ya nos referimos arriba al carácter relativo de las necesidades básicas de una población, dado que las mismas varían con el correr de los años principalmente en función de las necesidades instauradas por el propio capital para reproducirse. Esto último explica las diversas concepciones existentes del Bienestar de la sociedad y/o individuos. Haremos referencia a ello en el próximo subapartado.

formas de Estado que proponen (de Bienestar, “mínimo”, etc.), sectores de la población beneficiados (focalizada versus universal), esferas de lo social contempladas (educación, salud, asistencia, seguridad social, etc.), funcionalidad o no al capital (por ejemplo, política social como indirectamente productiva versus improductiva), funciones perseguidas (de acumulación y legitimación), entre tantas otras clasificaciones posibles.

En este sentido, prevalecen en la actualidad diversas ideologías con sus respectivas teorías y programas, que definen y defienden cuál debe ser el alcance, las dimensiones y modos de intervención de la política social (PEREIRA, 2013a). En términos generales, la ideología neoliberal pretende una intervención estatal mínima en las esferas de lo social, dado que el bienestar es responsabilidad también de las familias (específicamente de cada individuo que la constituye) y del mercado. Asimismo, para los neoliberales el Estado debe participar del bienestar únicamente en los casos de vulnerabilidad social, reduciendo su accionar al establecimiento de ciertas “igualdades de oportunidades”. En este sentido, las formas de política social defendidas por dicha corriente ideológica promueven procesos de individualización y responsabilización de los pobres y/o desempleados por su condición. Para la ideología socialdemócrata, por su parte, la intervención del Estado en el bienestar de la población debe ser mayor, al punto de cubrir las necesidades por ésta consideradas básicas y suficientes para la vida digna de los individuos. De este modo, esta corriente defiende la gestión y administración de la pobreza y los pobres, sin intenciones de superar el presente modo de producción (PEREIRA, 2013a). El marxismo, por su parte, señala el carácter contradictorio de la política social, dada su funcionalidad al modo de producción capitalista. La política social pública, universal y gratuita no es suficiente. Para el marxismo, el bienestar del conjunto de la sociedad sería únicamente alcanzado por medio de la superación de los modos capitalistas de producir y distribuir riquezas, es decir, por medio de la instauración de otro orden social, en donde “os seres humanos teriam precedência sobre as coisas e, portanto, deixariam de ser dominadas pela riqueza que produzem, mas não usufruem” (PEREIRA, 2013a, p. 275). En tal sentido, para el marxismo la satisfacción de necesidades sociales básicas debe tener lugar en el funcionamiento mismo de la sociedad, y no a partir de determinada y conveniente política pública: “só assim ter-se-ia uma sociedade de bem-estar de fato em que os serviços sociais não seriam um

adendo do mercado” (PEREIRA, 2013a, p. 278)⁷⁶.

En resumen, el alcance de la intervención público-estatal en el ámbito de “lo social”, puede ser considerado como un camino cuyos límites han sido establecidos a lo largo de años de discusión teórica y política. No obstante ello, las distintas corrientes teóricas coinciden en delimitar ciertos ámbitos sociales factibles de ser intervenidos por el Estado. Es en este sentido que la política social suele ser identificada, en términos abstractos, como una medida pública estatal⁷⁷ dirigida en una primera instancia a mitigar daños y desigualdades sociales (PEREIRA, 2008). Así, las políticas públicas que tienden a presentarse como sociales en el mundo capitalista contemporáneo, incluyen, en líneas generales

“[...] a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en los espacios socioculturales), y que, además, protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan los efectos ‘no deseados’ de los mismos” (REPETTO; ANDRENACCI, 2009, p. 2).

Estos objetivos perseguidos por la política social, son factibles de materializarse en el capitalismo contemporáneo por medio de prestaciones dirigidas a administrar sistemas de educación, salud y seguridad social, fijar salarios mínimos y móviles, estimular la creación de puestos de trabajo, atender a los incapacitados para el trabajo temporal o permanente (desocupados activos e inactivos), entre otras (ROMERO, 1998)⁷⁸.

A continuación, daremos continuidad al análisis pretendido en el presente Capítulo, referido -desde diversos niveles de abstracción y bajo perspectiva crítica marxista- al

⁷⁶ No constituye un objetivo de la presente investigación profundizar en el debate respecto a las definiciones de política social de las distintas corrientes de pensamiento. Para ello, leer PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo**: crítica a teorias e ideologias conflitantes. 2013a. 307 f. Tese (Doutorado em Política Social) - Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília.

⁷⁷ Entendemos como política pública al “resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental [...] frente a un problema o en un sector relevante de su competencia” (MENY; THOENIG, 1992, p. 89). De esta manera, existe “un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición [...], por lo que parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas” (LAHERA, 2004, p. 7). Así, afirmamos que toda política social es pública, pero no toda política pública es social (Pereira, 2008; BOSCHETTI; BEHRING, 2011).

⁷⁸ Esto último nos remite a las afirmaciones arriba realizadas sobre la unidad dialéctica constituida por las políticas social y económica, que en sus diversos niveles de abstracción, buscan conjuntamente reproducir la fuerza de trabajo y regenerar el capital.

surgimiento de la política social en el capitalismo, es decir, a la histórica “participación” de los Estados nacionales en las relaciones sociales de producción.

Para comenzar, nos resulta de interés retomar la discusión sobre la naturaleza contradictoria de la política social de los Estados capitalistas. En palabras de BOSCHETTI; BEHRING (2011, p. 36), la política social es el “processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo”. De esta manera, como venimos sosteniendo a lo largo de la presente investigación, la política social se sitúa y es producto de la contradicción capital-trabajo (PEREIRA, 2008). La misma busca, por lo tanto, atender las exigencias del capital por medio de medidas dirigidas a reproducir la fuerza de trabajo y, al mismo tiempo, impedir o fragilizar la lucha de clases (PEREIRA, 2013a). En palabras de Pereira (2013a, p. 260),

[...] é preciso administrar ou corrigir os problemas sociais, obrigatoriamente criados pelo capitalismo, a fim de garantir sua manutenção e reprodução. Para assegurar uma alta produtividade e lucros crescentes, este modo de produção gera desemprego, miséria, superprodução, destruição de recursos naturais e crises que, se não forem remediados, podem levar a destruição. Este papel cabe ao Estado que, colocando-se a favor da preservação do status quo, opera de forma a conservar a estrutura de dominação de classe.

Así, el carácter contradictorio de la política social, otorga a esta última un papel intermediario entre las necesidades del proceso de acumulación, y el conjunto de desigualdades sociales que dicho proceso genera, por lo que toda “conquista” alcanzada por la clase trabajadora a lo largo de la historia fueron aquellas que inciden de manera directa o no- en su productividad laboral (PEREIRA, 2013b). En otras palabras, “[...] no capitalismo, a proteção social sempre foi funcional ao processo de acumulação, embora contraditoriamente ela tenha constituído um meio de defesa dos trabalhadores contra a exploração exacerbada do capital” (PEREIRA, 2013b, p. 645); de otro modo, como venimos afirmando a lo largo del presente capítulo, la política social y cuestión social son indisociables de la emergencia del trabajo “libre” capitalista, es decir, del surgimiento de la clase operaria y su ingreso al escenario político (IAMAMOTO, 2001).

En relación a lo anteriormente expuesto, en la presente investigación entendemos por cuestión social a la expresión de las desigualdades sociales generadas por el

funcionamiento del sistema capitalista (IAMAMOTO, 2001; NETTO, 2001). En palabras de Pereira (2001, p. 60), la cuestión social es una “necessidade social problematizada por atores estratégicos (...) Constitui um estágio mais avançado, conflituoso e consciente do movimento de reação das classes subalternas à dominação social capitalista, e o que mais claramente exige definições políticas dos atores em presença”. De esta manera, a diferencia de teóricos socialdemocratas y neoliberales (CASTEL, 1998; ROSANVALLON, 1998), quienes entienden a la cuestión social como un fenómeno reciente que amenaza a la cohesión social, ubicándola por fuera del funcionamiento del sistema capitalista, en el presente trabajo sostenemos que la cuestión social es “[...] tributária das formas assumidas pelo trabalho e pelo Estado [política social] na sociedade burguesa e não um fenómeno recente, típico do transito do padrão de acumulação no esgotamento dos 30 anos gloriosos da expansão capitalista” (IAMAMOTO, 2001, p. 11). La cuestión social se encuentra en la propia naturaleza de las relaciones sociales capitalistas, y se expresa bajo diversas determinaciones a lo largo de la historia del capitalismo; en la actualidad, la desigualdad e injusticias que la constituyen se tornan más radicales, al tiempo que su alcance llega a nuevas dimensiones de la vida de las clases subalternas (IAMAMOTO, 2001). De acuerdo a lamamoto (2001), esta cuestión social a la cual se dirige la política social de los Estados capitalistas, se compone, en términos generales, de

(...) segmentos intermitentes sujeitos as variações cíclicas e eventuais de absorção e repulsa do trabalho nos centros industriais; a superpopulação latente na agricultura, fruto de redução de demanda de força de trabalho decorrente do seu processo de industrialização; os estagnados, que são os trabalhadores com ocupações irregulares e eventuais: os precarizados, temporários, com máximo de tempo de serviço e mínimo de salário (IAMAMOTO, 2001, p. 14).

Asimismo, lamamoto (2001) advierte sobre la importancia de analizar la cuestión social desde una perspectiva de totalidad, que posibilite el estudio del conjunto de las particularidades que la componen, sin por ello dejar de considerar la diversidad de sujetos que la misma contiene, portadores de dinámicas propias coyunturales. Dicha perspectiva de análisis impide recaer en un abordaje fragmentado de las cuestiones sociales, que atribuya a los individuos responsabilidades individuales por sus dificultades (IAMAMOTO, 2001). Asimismo, este abordaje crítico y totalizante es también pertinente para pensar la política social, la cual expresa una realidad

contradictoria, constituida por una unidad dialéctica entre apariencia y esencia (BOSCHETTI; BEHRING, 2011).

Para concluir, sostenemos que lo anteriormente expuesto refleja el carácter histórico-estructural de la política social (BOSCHETTI; BEHRING, 2011): la misma se encuentra circunscrita al proceso de desarrollo capitalista que involucra a la revolución industrial y sus respectivas luchas operarias, generalizadas en la actualidad. Asimismo, cabe advertir que la implementación de políticas sociales por parte de los Estados capitalistas, no convierte necesariamente a estos últimos en Estados de Bienestar, es decir, ambas categorías no son sinónimos ni siempre se corresponden. La política social, como venimos sosteniendo, refiere a cualquier medida estatal dirigida a asegurar el bienestar social en una sociedad de clases (ya sea en su conjunto o parte de ella). Por su parte, el Estado de Bienestar tiene lugar a partir de una particular configuración de políticas sociales y económicas, destinadas en su conjunto y de manera complementaria, a aumentar la producción y consumo, alcanzar el pleno empleo, mejorar las condiciones de trabajo, entre otras especificidades (IAMAMOTO, 2001; PEREIRA, 2008). De acuerdo a lamamoto (2001), el Estado de Bienestar se consolida luego del reconocimiento, por parte del Estado, de la lucha operaria en pro de los derechos al trabajo y de mejores condiciones laborales.

CAPÍTULO TRES: LAS EXPRESIONES DE LAS CRISIS ESTRUCTURALES EN LA REGULACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO EN ARGENTINA: SOBRE LAS DETERMINACIONES ESPECÍFICAS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE EMPLEO.

Una vez analizados los programas sociales de empleo argentinos y observado las implicancias que el proceso de globalización y sus determinantes tuvieron en la creación de los primeros; como así también, habiendo problematizado, desde un nivel mayor de abstracción, sobre el papel de los Estados nacionales en las relaciones sociales de producción capitalistas, específicamente, sobre sus funciones de acumulación y de legitimación, en el presente capítulo haremos referencia a la política económica y, principalmente, de regulación de las relaciones de trabajo del gobierno argentino- con foco en el período 2002-2011-, a los fines de exponer las decisiones gubernamentales y del capital sobre las posibilidades y condiciones de compra y venta de la fuerza de trabajo, y su incidencia en la composición y dinámica del mercado de trabajo de Argentina. En otras palabras, haremos referencia a las funciones de acumulación y legitimación expresadas por el gobierno argentino luego de la crisis del 2001, en sus políticas salariales y de contratación de la fuerza de trabajo, lo que entendemos contribuye al entendimiento de las determinaciones específicas del análisis de los programas sociales de empleo argentinos⁷⁹.

Antes de comenzar, consideramos pertinente realizar algunas salvaciones. En el presente trabajo coincidimos con Marticorena (2005) quien señala que la legislación laboral de los Estados capitalistas “expresa la institucionalización de procesos que dan cuenta de las condiciones jurídico- políticas que regulan la venta de la fuerza de trabajo” (MARTICORENA, 2005, p. 22); por lo que su estudio debe complementarse con el análisis de las tasas estructurales de desempleo y subempleo del capitalismo,

⁷⁹ Consideramos que el estudio de las transformaciones en la legislación laboral es pertinente a los objetivos de la investigación, dado que la misma establece ciertos marcos de actuación para los capitales nacionales e internacionales en el territorio argentino, respecto a los modos de comprar y emplear la fuerza de trabajo, de invertir en los distintos rubros productivos e improductivos, de vincularse con otros capitales, etc. En tal sentido, su estudio se torna necesario a los fines de identificar las determinaciones específicas en las decisiones gubernamentales de creación de los programas sociales de empleo y discursos oficiales a ellos referidos. Cabe destacar que priorizaremos el análisis de la legislación sobre las relaciones laborales (modos y contenido de los contratos laborales; formas de salarios, condiciones laborales, etc), sin dejar por ello de problematizar sobre las políticas y programas sociales que también contribuyen con el capital en la reproducción de la fuerza de trabajo, es decir, aquellas referidas a la asistencia y al sistema previsional y de pensiones.

dado que estas últimas “cumplen un rol central en la precarización de las condiciones de trabajo, y en este sentido, deben ser analizadas como una de las principales regulaciones del mercado de trabajo” (MARTICORENA, 2005, p. 23-24)⁸⁰. Asimismo, el análisis de la metamorfosis y composición de la legislación laboral, en este caso, argentina, también torna necesario el abordaje de la dinámica adoptada por la lucha de clases, dado que, como venimos afirmando, toda regulación estatal entendida como “conquista” y/o concesión hacia la clase trabajadora, es el resultado de una lucha histórica entre capitalistas y trabajadores (MARX, 2014) en el marco de un ciclo de expansión de la renta (SEIFFER, 2016); en otras palabras, “la capacidad de lucha está dada por el movimiento cíclico de la acumulación del capital” (SEIFFER, 2016, p. 24)⁸¹. En relación a esto último, sostenemos que los resultados políticos de la crisis del 2001 de Argentina- deslegitimación política y posterior renuncia del Presidente de la Nación en el marco de fuertes protestas sociales en las calles- constituyen una expresión directa de la lucha de clases en el capitalismo, en este caso, a favor de la clase trabajadora. De esta manera, la protesta social argentina de comienzos de siglo- parte de ella canalizada en sindicatos y/o entidades sectoriales- tuvo un importante papel, junto a las favorables transformaciones operadas por la economía internacional, en las posteriores decisiones gubernamentales de modificación- aunque parcial- de la legislación laboral vigente (MARTICORENA, 2005, 2015a), y de creación de una mayor cantidad de programas sociales de empleo de mayor alcance presupuestario y territorial.

Antes de comenzar, consideramos pertinente referirnos nuevamente a lo que en el presente trabajo entendemos por formas de precarización laboral. Como bien colocamos en la introducción (ver nota al pie n. 1), la precarización es una condición innata del trabajo capitalista que ha adquirido diversas expresiones a lo largo de la historia del proceso de acumulación del capital. A pesar de ser una condición común,

⁸⁰ Como venimos advirtiendo a lo largo del trabajo, el desempleo y la precarización de las condiciones de venta de la fuerza del trabajo son características intrínsecas del modelo capitalista. En este sentido, las mismas tienen lugar, aunque con diferentes matices, tanto en los momentos de contracción como de expansión del ciclo económico. Así, “la precarización laboral y el desempleo deben analizarse como parte de un mismo proceso, donde los últimos elementos constituyen las bases del proceso de acumulación del capital y no una consecuencia inesperada del “proceso de modernización” (MARTICORENA, 2005, p. 4).

⁸¹ “El estudio del comportamiento del mercado de trabajo fundado en la idea de que pueden pensarse sus leyes de movimiento en base al propio mercado, y sólo a él, conduce a conclusiones incompletas con respecto a la implicancia de los actores sociales en su evolución” (GIACOBONE; SOROKIN, 2005, p. 8).

la precarización se distribuye de manera desigual en los procesos de compra y venta y de uso de la fuerza de trabajo, siendo más intensa en sectores de trabajo informal, es decir, en donde las relaciones laborales no se encuentran reguladas por la legislación impositiva, laboral y de seguridad social. No obstante, como también ya advertimos, esta preeminencia de la precarización en el sector informal de la economía, no implica que la misma se circunscriba al carácter informal del trabajo. Por el contrario, en diversos momentos de la historia del capital, la precariedad laboral es producida por las propias leyes que regulan la fuerza de trabajo (los ya mencionados procesos de “flexibilización laboral” impulsados y regulados por los diversos gobiernos capitalistas desde la década de los 70 a la actualidad, son un claro ejemplo de ello). Es conforme a esto último que consideramos que precarización e informalidad no son sinónimos ni se bastan.

De este modo, nos encontramos en la actualidad ante una reconfiguración y/o redefinición de las diversas dimensiones del proceso histórico de precarización del trabajo, las cuales se presentan como una síntesis de la “precarização antiga e moderna, motarmofoseada” (DUCK, 2011, p. 55). La precariedad es histórica, y hoy está asumiendo expresiones específicas, por ejemplo, a través de mecanismos de tercerización, de descentralización de convenios colectivos, de trabajo no registrado (sin aportes), pasantías laborales, creación de programas focalizados de empleo, entre otros (SANTOS, 2016; MORAES, 2016; CARNEIRO ARÁUJO, 2016)⁸². Nos encontramos ante nuevas determinaciones respecto al pasado, por lo que la actual regulación de la fuerza de trabajo no constituye una “vuelta atrás” o “retorno” a las fases iniciales del capital, sino una pérdida de derechos y concesiones alcanzadas por los trabajadores a lo largo de la historia de la lucha de clases. Para finalizar, consideramos que lo anteriormente expuesto invita a reflexionar sobre las garantías que en los últimos cuarenta años de ofensiva del capital, el carácter formal/legal del trabajo ofrece a la clase trabajadora; pues como ya colocamos, trabajo formal/legal no es sinónimo de decente⁸³.

⁸² Profundizaremos el análisis de tales mecanismos a lo largo del presente capítulo.

⁸³ No obstante ello, en la presente investigación no dejamos de concebir a las conquistas en torno a la legislación laboral como avances históricos de la lucha de los trabajadores en un sistema hostil que los explota. En otras palabras, más allá de sus contradicciones, la reglamentación de la jornada de trabajo constituye una victoria de la clase trabajadora (MARX, 2014).

Volviendo a la discusión sobre la legislación laboral argentina, comenzamos afirmando que, luego de “crisis del consenso neoliberal”⁸⁴ del año 2001 (MARTICORENA, 2015a), la misma presentó, de manera progresiva, ciertos avances respecto a las décadas anteriores, ello principalmente en lo tocante a la regulación de las *condiciones salariales y de contratación* (aunque implementadas generalmente para trabajos registrados, como el caso del Salario Mínimo, Vital y Móvil- SMVyM) (MARTICORENA, 2015a; BASUALDO, 2016). No obstante tales avances, la legislación laboral argentina del siglo XXI no mostró mejoras puntuales en torno a la *organización de los procesos de trabajo*, puesto que los mecanismos de descentralización, tercerización y especialización del trabajo, entre otros, continuaron vigentes (MARTICORENA, 2015a; BASUALDO, 2016)⁸⁵.

En su conjunto, aquellos avances, aunque limitados, de la legislación laboral argentina, se dieron en el marco de un proceso de expansión económica y del gasto social, dado por el incremento de la renta proveniente de la venta de commodities (con precios muy elevados en este período), y de las retenciones a las exportaciones. De este modo, dicha masa de divisas obtenida a partir de la suba de los precios de exportación en América Latina en general, y Argentina en particular, con la soja y cereales como productos líderes, ofreció, junto a otros factores, un “doble sostén”: dio oxígeno a la producción industrial que se mostró siempre fuertemente dependiente de las divisas del campo⁸⁶, y actuó como garantía para las negociaciones de la deuda externa con el sistema financiero que tuvieron lugar en el año 2005 (GIGLIANI, 2015).

⁸⁴ No obstante dicha crisis de consenso, en la Argentina del siglo XXI el neoliberalismo continuó vigente (MORRESI, 2015). La ideología neoliberal comenzó a difundirse en Argentina después de 1955, principalmente por medio de una serie de acuerdos educativos internacionales con fuerte impacto en los años posteriores, y pasó a considerarse como una alternativa de peso cuando el modelo de ISI mostró signos de agotamiento en la década de 1960. De esta manera, en 1975, bajo el gobierno de María Estela Martínez de Perón, se implementaron las primeras medidas económicas ortodoxas. Las mismas se extendieron y profundizaron años más tardes con la Dictadura militar, en el marco de un modelo de valorización financiera, y alcanzaron su auge en los años 90 con el Menemismo (MORRESI, 2015).

⁸⁵ Las mayores intervenciones gubernamentales en materia de legislación laboral fueron introducidas durante los periodos posteriores a la crisis nacional del año 2001, y a la internacional del año 2008. Para este último caso, tuvo gran incidencia el vigente ciclo de expansión económica y el grado de acercamiento entre el gobierno nacional y la Confederación General del Trabajo (CGT), alianza que entró en crisis hacia fines del 2010 (MARTICORENA, 2015b). De esta manera, la desaceleración económica y la crisis de la alianza entre gobierno y sector sindical implicaron un freno en los avances parciales en materia de legislación laboral, con excepción en cuanto a los cambios en materia de trabajo agrario (Ley 26. 727/11) y trabajo doméstico (Ley 26. 844/13).

⁸⁶ El sector industrial también se vio favorecido por la baja de salarios provocada por el proceso de devaluación del 2002-2003, que le permitió poner en funcionamiento industrias que estaban quebradas (SEIFFER, 2016).

Aquel aumento del gasto social, por su parte, se vio expresado en la manutención y creación de nuevos programas de empleo y de transferencia directa de ingresos para la clase trabajadora desempleada, por un lado; y en el aumento nominal de salarios, entre otras importantes medidas de política salarial, para la clase trabajadora empleada (aunque sólo para aquella inserta en relaciones laborales formales), por el otro; medidas que respondieron a las funciones de acumulación y legitimación del gobierno, y formaron parte del conjunto de estrategias gubernamentales creadas para responder y contrarrestar los efectos de la crisis a comienzo de siglo. Al igual que al conjunto de los gobiernos latinoamericanos, este ciclo expansivo comenzó a mostrar su agotamiento en el año 2009, con motivo de las expresiones de la crisis estructural internacional del 2007 (CARCANHOLO, 2017). En palabras de Carcanholo (2017),

Los impactos de esa crisis sobre las economías de América Latina son muy claros. (...) El impacto más visible se verificó en la economía argentina, que venía registrando elevadas tasas de crecimiento hasta el 2007 y a partir de la crisis, entra en profunda recesión. Los elevados niveles de 2010 y 2011 son rápidamente revertidos en el 2012, y la inestabilidad permanece desde ese momento. (...) En síntesis, lo que la crisis económica mundial provocó en la región fue una reversión del escenario internacional favorable, que fue eficaz hasta 2007, agravando no sólo la coyuntura, sino también los determinantes estructurales de la dependencia de América Latina en relación con la economía mundial. Los indicadores de vulnerabilidad externa de la región son claros en ese sentido (CARCANHOLO, 2017, p. 154- 56).

En tal sentido, la Argentina alcanza un déficit fiscal y financiero que imposibilita el avance por medio de la apropiación de renta vía retenciones; caen los precios de los commodities; consecuentemente se estanca la actividad económica local y el empleo. Asimismo, dicha crisis fiscal hace con que el gobierno se endeude, principalmente a partir de “endeudamiento interno”, es decir, vía emisión de bonos del Tesoro Nacional, usando fondos de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS), lo cual provoca inflación y termina afectando los salarios. En 2010, el gobierno enfrenta la crisis fiscal y financiera por medio del endeudamiento externo, la baja de salarios y del gasto social (SEIFFER, 2016).

Por su parte, cabe también señalar que la legislación laboral argentina del siglo XXI, se encuentra fuertemente determinada por los movimientos del capital y decisiones gubernamentales a fines que tuvieron lugar en Argentina en los gobiernos de facto de mediados de la década del 70 y principios de los años 80, en el marco de una

economía latinoamericana de contracción progresiva de deuda con los países Centrales⁸⁷. En términos generales, dichas decisiones gubernamentales estuvieron centradas en dos ejes: por un lado, la apertura económica, con grandes daños en la industria nacional y en otros sectores productivos; por el otro, la reforma financiera, a partir de la cual se instauró un mercado libre de capitales, en donde la liberalización de las tasas de interés constituía uno de sus elementos preponderantes (QUIROGA, 2003). Dicha *Reforma Financiera* de 1977 (Ley N° 21.526, conocida como Ley de Entidades Financieras), asignó al mercado financiero argentino una posición hegemónica en términos de absorción y asignación de recursos, e inició el rumbo hacia la liberalización de controles provenientes del Banco Central. De esta manera, en los años 70 se puso fin en Argentina a un sistema nacional con más de tres décadas de vigencia (RAPOPORT, 2017) para inaugurar “otro” en consonancia con el movimiento global de capitales. En su conjunto, tales políticas generaron escenario propicio para la implementación de reformas en la legislación laboral, dirigidas a reducir lo que se entendía como costos laborales salariales y no salariales, y demás derechos básicos de los trabajadores⁸⁸.

Tales decisiones en materia económica y financiera, y de regulación de fuerza de trabajo tomadas por sus gobiernos de facto, alcanzaron mayor fuerza y alcance en los años 90, bajo el régimen de la Ley de Convertibilidad monetaria, para adquirir nuevos matices luego de la crisis del 2001, en el marco de un ciclo económico expansivo. A continuación, realizaremos un breve recorrido por las principales medidas gubernamentales de regulación de la fuerza de trabajo argentina en los años 90', para luego focalizar nuestro análisis en las continuidades y rupturas presentadas por las regulaciones posteriores a la crisis del 2001, específicamente, aquellas correspondientes al periodo 2002-2011 aquí problematizado.

⁸⁷ Los países centrales realizaron préstamos con tasas de interés crecientes a los países subdesarrollados, a partir del uso de la liquidez alcanzada por las naciones exportadoras de petróleo ante el aumento del precio de este último a comienzos de los años 70. En el caso particular argentino, la deuda progresiva “no se debió a los requisitos de desarrollo del país, sino a la especulación financiera provocada por la instrumentalización del tipo de cambio y al aumento de los créditos externos” (QUIROGA, 2003).

⁸⁸ En tal sentido, en el marco de los procesos de liberalización mundial financiera profundizados a partir de la abolición del Bretton Woods, los años 70 constituyeron en la historia del capitalismo un período marcado por grandes y constantes flujos de capital desde los países Centrales hacia los Periféricos, utilizados por las dictaduras latinoamericanas para financiar e imponer sus políticas económicas neoliberales- aún antes del comienzo de los gobiernos de Thatcher y Reagan- con grandes repercusiones en los respectivos mercados de trabajo (RAPOPORT, 2017).

3.1. LA REGULACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO EN LA ARGENTINA DE LOS AÑOS 90:

Como afirmamos arriba, tanto en Argentina como en el resto de América Latina, las medidas de carácter neoliberal implementadas por los gobiernos de facto, alcanzaron su máxima expresión a partir de los años 90, cuando el conjunto de los gobiernos periféricos comenzó a implementar medidas provenientes del Consenso de Washington (CW)- proyecto que aspiraba a reducir las funciones económicas del Estado, su privatización y descentralización- como contrapartida a los préstamos otorgados por el FMI para sobrellevar la crisis de la deuda de la década anterior. En Argentina, estas “recetas” provenientes de los organismos internacionales se expresaron en fuertes Reformas de carácter monetario, económico, previsional y laboral, que instauraron, en términos generales, procesos de apertura económica y revaluación de la moneda (Plan Convertibilidad), de descentralización de servicios sociales, privatización de la administración y empresas públicas, y de flexibilización laboral.

En lo que refiere a la legislación laboral del período, la misma tuvo como pilar a la aún vigente- aunque modificada- Nueva Ley de Empleo (NLE) n. 24.013, sancionada en el año 1991. La misma fue presentada por el gobierno como una medida necesaria para el fomento del empleo formal, ello a partir de la disminución de rigideces en los procesos de contratación y organización del trabajo, y del lanzamiento de nuevas actividades (GIOSA ZUAZUA, 2016); en otras palabras, se argumentaba que una reducción de los costos laborales salariales y no salariales, como ser en este último caso las cargas patronales, facilitaría la contratación de fuerza de trabajo por parte de los empleadores, y ayudaría de esta manera a disminuir los niveles alcanzados de desocupación y empleo informal. En relación a esto último, una de las principales medidas establecidas por la NLE, fue la implantación de mecanismos de valorización del capital bajo la forma de contratos flexibles, como ser, los contratos de tiempo determinado- CTD-, de movilidad de la fuerza de trabajo entre distintas áreas empresariales, de reducción de las cargas patronales de hasta un 50%⁸⁹, de

⁸⁹ Las reformas en la normativa laboral de la década del noventa que apuntaban a reducir los costos laborales (salariales y no salariales) se instituyen entre 1991 y 1995. El Decreto 2609 del año 1993 estableció la reducción de las contribuciones empresarias con destino al régimen de seguridad social (entre 30 % y 80 %, dependiendo de la zona geográfica de la empresa). También se instituye que algunos conceptos remunerativos del salario fuesen tratados como no remunerativos con el objeto de

“formación” y de “práctica laboral” para jóvenes, también exentos de cargas patronales⁹⁰, entre otros. Asimismo, la NLE promovió la descentralización y subcontratación de los convenios colectivos de trabajo, así como la flexibilización de la distribución del tiempo de trabajo, los períodos de prueba de empleo de hasta seis meses de duración sin derecho a indemnización, regímenes de pre- aviso, etc. En síntesis, la NLE buscó la flexibilización de diversas maneras:

[...] vía modalidades contractuales de tiempo determinado; actividades laborales que no adoptan las modalidades de un verdadero empleo (pasantías, becas, planes de empleo de carácter administrativo, etc.); la modificación del período de prueba (para ampliarlo); un régimen paralelo de contratación laboral; la contratación de trabajos o servicios temporarios o eventuales y por último por la modificación del régimen indemnizatorio, volviéndolo más sencillo, menos burocrático y menos oneroso (NEFFA, 2012b, p. 7).

Estas nuevas expresiones de la precariedad del trabajo capitalista, adquirieron una fuerza mayor en las pequeñas y medianas empresas, puesto que allí los contratos no podían ser habilitados por convenciones/negociaciones colectivas de trabajo⁹¹, lo cual excluía a los capitalistas de la obligación de registrar trabajo y consecuentemente, llevar adelante las correspondientes indemnizaciones en casos de despido (ley. 24.467)⁹². Así, el conjunto de regulaciones laborales favorables a la clase capitalista, tuvo lugar en el marco de un período de la historia argentina con niveles altos de trabajo no registrado (llegando al 49% en el 2003 según la OIT); los cuales, como veremos más adelante, continuaron vigentes aún durante el siglo XXI (34,3% en 2014

no aplicar sobre ellos cargas sociales y que no sean computados para el cálculo de indemnizaciones por despido. Estos conceptos incluyen servicios de comedor en la empresa, vales de almuerzo o reintegros de comida, gastos de medicamentos, guardería y similares (Decreto 333/1993) (GIOSA ZUAZUA, 2016, p. 118).

⁹⁰ Como bien destaca Marticorena (2005), en su conjunto estos contratos acaban desfinanciando la seguridad social argentina.

⁹¹ Sobre la Negociación colectiva de trabajo (NCT), la “Ley Banelco” (abril 2002) estableció la independización de los convenios de menor ámbito de los de mayor, dando lugar a las llamadas “negociaciones a nivel empresa”, y restando de esta manera poder de negociación a los trabajadores. Esto último es revertido en 2004 con la ley 25.977 art. 24.

⁹² La movilidad de la fuerza de trabajo (empleo y despidos de la fuerza de trabajo) contemplada por las formas precarias de contratación, aumenta o disminuye en función de las demandas empresariales. Estos mecanismos precarios de contratación coexisten tanto con momentos restrictivos como expansivos de la economía: en el primer caso, los capitalistas logran “ajustar” el personal sin afrontar los costos laborales que implicarían los despidos de trabajadores estables; en el segundo caso, los capitalistas logran aumentar su productividad a partir de menores costos laborales, es decir, salarios bajos (MARTICORENA, 2005).

según la OIT), periodo en donde la desocupación disminuyó y se implementaron fuertes políticas públicas de regularización laboral⁹³.

En consonancia directa con lo anterior, en los años 90 los sistemas previsional y de seguro de salud “fueron parcialmente privatizados y sus componentes de redistribución intergeneracional o intersectorial severamente restringidos” (ANDRENACCI; SOLDANO, 2006, p. 39). De esta manera, “sumado a la informalización del empleo, esta reforma dio como resultado un gran número de población sin cobertura, críticas condiciones de financiamiento de la seguridad social pública y miserables haberes jubilatorios” (GRASSI, 2011, s/d). Asimismo, en el marco de estos procesos de flexibilización laboral y focalización de la política social, el gobierno lanzó un conjunto de programas sociales de transferencia directa de ingresos, dirigidos a paliar la pobreza extrema generada por las políticas económicas y sociales de carácter neoliberal. Los programas más importantes del período fueron los Planes Trabajar I, II y III, los cuales nacen a partir del año 1996 para suceder al por entonces Programa Intensivo de Trabajo (PIT) creado en el año 1993. Estos Planes fueron creados por el Banco Mundial y se implementaron en el conjunto de América Latina (NEFFA, 2012a).

Por su parte, en un nivel más concreto, los mencionados procesos de estratificación salarial y de fragmentación y heterogeneización de la clase obrera argentina, se expresaron incluso dentro de las empresas, ello por medio de la configuración de grupos diferenciados constituidos por trabajadores estables y aquellos contratados por tiempo determinado; formales vs informales; de salarios altos vs bajos; sindicalizados vs no sindicalizados, etc (MARTICORENA, 2005). Asimismo, en cuanto a los modos de organizar el trabajo por parte de las empresas, principalmente las de mayor tamaño, estas últimas implementaron progresivamente mecanismos de flexibilización, como ser, los “círculos de calidad”, trabajo en equipo y “justo a tiempo”. Además, en los 90’ se consolidaron estrategias empresariales de descentralización, fusión de actividades, especialización y diversificación productiva y, principalmente, de tercerización (BASUALDO, 2016; NOVICK, 2000). Esta última, aún más consolidada

⁹³ Conforme esto último, reafirmamos los enunciados de Marticorena (2005; 2015) respecto a la funcionalidad del subempleo en el proceso de acumulación del capital, y a la necesidad de su consideración al momento de estudiar las características y transformaciones de las leyes laborales.

en la actualidad, consiste en separar los procesos productivos y estimular la articulación y colaboración entre organizaciones empresariales en apariencia independientes entre sí. En otras palabras, la estrategia de la tercerización introduce un tercero entre la relación empleador- trabajadores, a quien se le delega parte de las tareas que antes se encontraban a cargo de la empresa principal. Lo que el empresariado busca con ello es dirigir y concentrar sus esfuerzos en las tareas vinculadas de manera directa a la actividad principal de la empresa, y delegar a un tercero- especializado en- aquellas tareas consideradas secundarias. Se entiende que esto último optimiza tiempo, experiencia y recursos de la empresa, y genera por lo tanto una mayor productividad⁹⁴. De acuerdo a Basualdo (2016), la tercerización puede asumir distintas formas, entre las que se incluyen:

1. La subcontratación, por parte de una empresa madre o primaria, de una segunda empresa para que realice actividades o servicios (en primera instancia periféricos, aunque esta distinción original se desdibujó notablemente). Estas actividades pueden llevarse a cabo dentro o fuera de la empresa original. Se trata del fenómeno más comúnmente asociado a la tercerización.
2. La intermediación de una segunda empresa en la gestión de contratación de personal que luego trabajará en la firma principal o contratante.
3. La intermediación de una agencia de empleo eventual para suministrar trabajadores que presten servicios eventuales en la empresa principal.
4. La contratación de trabajadores en calidad de monotributistas, o con contratos de servicios, o independientes. Cabe destacar que la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 prohíbe este tipo de relación cuando se realiza dentro de la planta de producción, bajo las directivas de un patrón y en el marco de horarios de trabajo y medidas disciplinarias, por lo que, en esos casos, se trata directamente de fraude laboral (BASUALDO, 2016, p. 2).

Asimismo, como venimos sosteniendo a lo largo de la presente investigación, la tercerización, al igual que otros mecanismos de precarización laboral, no se circunscribe a la industria nacional y tampoco a sectores de la economía caracterizados por elevados niveles de precarización e informalidad, como ser, para el caso argentino, el textil. Por el contrario, se trata de procesos también presentes en

⁹⁴ “La aceptación acrítica de estas premisas deja sin señalar varias cuestiones. Por un lado el límite muchas veces impreciso y arbitrario de esta distinción, cuyo sentido es debatible. ¿En qué sentido tareas como la limpieza, la seguridad o la alimentación serían secundarias cuando sin su desarrollo las actividades “centrales” no podrían realizarse, ni el establecimiento podría siquiera abrir sus puertas? Por otro lado, esta distinción, que legitimó el desarrollo original de la tercerización argumentando que se extendería a las actividades secundarias, no responde a lo que sucedió realmente en el caso argentino y en otros también, en la que se verifica un avance incuestionable de la tercerización a todas las actividades, tanto “periféricas” como “centrales” (BASUALDO, 2016, p. 3).

ramas de muy alta rentabilidad y competitividad internacional, en donde generalmente predominan grandes firmas que registran a sus trabajadores, como ser, el de la industria de aceite, neumático, entre otras (BASUALDO, 2016). En su conjunto, estas diversas estrategias empresariales de re-organización de los procesos productivos favorecieron a los procesos de heterogeneización y fragmentación de la clase trabajadora iniciados anteriormente.

Además de la tercerización, en los 90 cobraron protagonismo mecanismos estatales de fomento al emprendedurismo y cooperativismo. Para el caso de este último, en 1996 el gobierno creó por Decreto el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES, Decreto 420/96), a los fines de fortalecer, por medio de su unificación, las acciones de los por entonces Institutos Nacionales de Acción Cooperativa (INAC) y de Acción Mutual (INAM). Con dicha medida se buscó

Ejecutar una política coherente y eficiente tanto para la acción cooperativa como mutual, estableciéndose una mejor asistencia a ambas actividades en el interior del país, facilitando la debida atención, fiscalización y control, seguimiento, asistencia técnica, capacitación y plena participación de vastos sectores sociales que en la actualidad no disponen de debida información ni de asesoramiento en la materia (Decreto 420/96).

El cooperativismo apela para su difusión a valores referidos a la solidaridad, compromiso, y esfuerzo, y pretende que la clase trabajadora ocupada y desocupada se valga de estos últimos para asumir determinada responsabilidad, en este caso, grupal, al momento de afrontar los riesgos del mercado en búsqueda de empleo. De esta manera, actualmente el INAES se propone, entre otras metas, “fomentar el espíritu de solidaridad y de ayuda mutua entre los asociados y cumplir con el fin de crear una conciencia cooperativa” (Resolución 3026/06). En términos generales, el cooperativismo, al igual que el emprendedurismo, constituye una modalidad de trabajo históricamente considerada por los gobiernos capitalistas y sus diseños de política pública, como alternativas al capital y al problema del desempleo. Por el contrario, en el presente trabajo entendemos que se trata de acciones sin fuerza suficiente para promover otro tipo de desarrollo, dado que “não alteram as formas convencionais de produção, distribuição e consumo” (DARDENGO, 2012, p. 11). Así, cuando son estimulados por los propios gobiernos capitalistas, tanto el cooperativismo como el emprendedurismo forman parte de la

política pública social y no de la económica. Profundizaremos esto último al momento de analizar el programa de cooperativas Argentina Trabaja.

En síntesis, podemos afirmar que, en términos generales, en los años 90 se consolidó una clase trabajadora híbrida y fraccionada, principalmente en lo que refiere a los niveles de ingresos, de calificación de la fuerza de trabajo y formalidad de los empleos; a la vez que los procesos de desocupación abierta y de subocupación horaria⁹⁵ adquirieron una fuerza mayor. En su conjunto, la extensión y profundización de estos procesos contribuyeron a consolidar un ejército extendido de reserva (MARTICORENA, 2005) con fuerte incidencia en la política laboral de los gobiernos posteriores.

La vigorización y permanencia en el gobierno, tanto del conjunto de Reformas implementadas en la última década del siglo XX, como del partido que las implementó, estuvo dada no sólo por la participación en el territorio argentino del FMI y del BM, sino también por el nivel de coherencia y cooperación alcanzado durante dicho período entre las fracciones dominantes, que se vio reflejado en “el alto grado de articulación entre los diversos compromisos institucionalizados (el régimen monetario, la relación salarial, etc), a partir del consentimiento de la ciudadanía” (GIACOBONE; SOROKIN, 2005, p. 8). Otras estrategias gubernamentales que también contribuyeron en la construcción de consenso entre las clases y fracciones de clases respecto a las políticas neoliberales por entonces implementadas, ello aún en el marco de una amplia brecha en el nivel de ingresos, fueron, entre otras, la implementación de políticas sociales focalizadas dirigidas a atender la pobreza extrema emergente, las concesiones a jefes sindicales, el uso de Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) que hicieron con que el Poder Ejecutivo prescindiera del Congreso, el apoyo recibido de grupos económicos y políticos transnacionales, y el uso de discursos neopopulistas dirigidos a la población como un todo (tanto durante como antes de la

⁹⁵ Un hecho que contribuyó al incremento de la desocupación en dicho período fue el aumento de la plusvalía relativa. Ello se debió a las decisiones gubernamentales de invertir los resultados de la innovación tecnológica en procesos de innovación de procesos productivos, y no de productos (lo cual hubiera requerido y atraído nuevo capital constante y variable). (NOVICK, 2000).

gestión) (CANELO, 2005)⁹⁶. En términos generales, la re-elección del gobierno y sus políticas,

[...] se explicarían por el vertiginoso enriquecimiento de una reducida fracción social y por la mejora en las condiciones de vida de la mayoría de la población en una primera etapa, o bien, y sobre todo a partir de 1995 (año en el cual comienzan a manifestarse las primeras señales de crisis del modelo), por el rechazo social generalizado hacia la pérdida de los mismos, o hacia un eventual retorno a la hiperinflación” (CANELO, 2005, p. 10).

Como bien colocamos arriba, las medidas perjudiciales a la clase trabajadora no siempre se traducen en demandas por parte de esta última. Como así también, no toda lucha de clases se manifiesta en lo inmediato en el régimen político.

3.2. LA REGULACIÓN ESTATAL DE LA FUERZA DE TRABAJO ARGENTINA EN EL SIGLO XXI (2002- 2011)

En lo que refiere a la legislación laboral del siglo XXI, y como ya colocamos en el Capítulo Uno, la misma coexistió con un conjunto de medidas- por ejemplo, las ya mencionadas Declaraciones de Emergencia y programas sociales de empleo y de

⁹⁶ Como decíamos, el gobierno se mantuvo en el poder inclusive llevando adelante discursos y políticas públicas contradictorias. De acuerdo a Canelo (2005), el éxito de los discursos presidenciales radicó en la capacidad del Presidente de adaptar la retórica a los contextos nacionales e internacionales imperantes. A continuación, uno de los discursos oficiales de campaña electoral, en 1989; y otro dos años después, al momento de anunciar las Reformas:

“(...) en las privatizaciones va también la entrega de lo que es la soberanía nacional; estamos olvidando un derecho de aquello que es fundamental: la defensa nacional (...) Por eso yo entiendo que un proceso de privatización, significa disponer de bienes del estado; y en un régimen democrático, ni el señor presidente, mucho menos el ministro, por sí solo, pueden, mediante decretos, empezar a entregar lo que es de todos nosotros”

Discurso Menem contra las privatizaciones. Campaña electoral 1989, Laguna Paiva. Fuente: Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en <http://www.educ.ar/sitios/educar/recursos/ver?id=118880> (14/03/2014)

“Hablo al país para anunciar una serie de decisiones históricas, concretísimas, verdaderamente revolucionarias. Un conjunto de decisiones que apuntan a continuar con la transformación de raíz de nuestro sistema económico y social. Para el beneficio de la estabilidad, del crecimiento, de la inversión, del trabajo, de la producción. Es decir, para beneficio principal de los más desposeídos, en un marco de justicia y de libertad. A partir de hoy, rompemos la telaraña de un Estado prebendario, asfixiante y arbitrario, que trabó la vida productiva nacional con un conjunto de innecesarias regulaciones. A partir de hoy, sentamos las bases firmes para favorecer un proceso de inversión, de iniciativa económica y de equidad social (...). Se trata de decisiones que tienden al bienestar de todos los argentinos y, por consiguiente, se trata de medidas que van afectar, favorablemente, la vida cotidiana de cada ciudadano, constituyendo un auténtico cambio cultural (...) En consecuencia, voy a pasar a enumerar, de un modo claro y conciso, cada una de las principales disposiciones que, el Poder Ejecutivo Nacional, ha instrumentado mediante un decreto de necesidad de urgencia, imprescindible para asegurar el marco de estabilidad y bien común, conquistado gracias al esfuerzo del pueblo en su conjunto.”

Discurso Menem. Cadena Nacional, 31 de octubre 1991. Fuente: Ministerio de Educación de la Nación. Disponible en <http://www.educ.ar/sitios/educar/recursos/ver?id=119326> (05/03/2014)

TCI- dirigidas a apaciguar los efectos inmediatos de la crisis del 2001, es decir, a contener y remediar el aumento de la pobreza y desocupación, y revertir los niveles de protesta social y consecuente deslegitimación del gobierno nacional por entonces acéfalo. Como ya mencionamos, en el año 2002 se sancionó, vía Decreto, la Emergencia Alimentaria y Ocupacional, con la creación de los dos grandes programas sociales de alimentación y de empleo (para este último caso, el de JJHD n. 565/02). En lo que refiere a la sanción, en el mismo año, de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (n. 25.561), la misma propuso la modificación de la Ley de Convertibilidad vigente hasta entonces, y estableció el sistema Doble Indemnización a los fines de reducir los despidos masivos que estaban teniendo lugar a la fecha⁹⁷. No obstante, dicha doble indemnización fue reducida al 80% en el año 2004 (Decreto n. 823/04) y al 50% en el año 2005 (Decreto n. 1.433/05), quedando sin efecto a partir de septiembre del 2007 en función de la evolución de la tasa de desempleo abierto. Como veremos en el próximo capítulo, esta estrategia política de contención del posible aumento de los niveles de desempleo, no fue la elegida por el gobierno argentino para enfrentar los efectos de la crisis internacional del 2007 en el país. Como alternativa a la Doble Indemnización, el gobierno distribuyó subsidios a las empresas declaradas en crisis, a los fines de mantener- bajo compromiso asumido por estas últimas- los vínculos laborales. Profundizaremos esto último en el próximo capítulo.

En términos generales, como venimos sosteniendo a lo largo de la presente investigación, la política laboral del siglo XXI no se tradujo en una superación del padrón de flexibilización laboral implementado por los gobiernos anteriores. En otras palabras, los “avances parciales” presentados por la misma no alcanzaron a modificar los “diversos mecanismos que constituyeron una cristalización del avance del capital sobre los trabajadores operado en los años 90” (MARTICORENA, 2015a, p. 5). En este sentido, más allá de las innumerables disposiciones gubernamentales que buscaron remediar los dejos de la crisis del capital, y por lo tanto, favorecer a la clase trabajadora, en el período en cuestión continuaron en vigencia regulaciones estatales, principalmente referidas a la jornada laboral y contratación de la fuerza de trabajo, que

⁹⁷ La ley 25. 561 establece que “(...). Por el plazo de 180 días quedan suspendidos los despidos sin causa justificada. En caso de producirse despidos en contravención a lo aquí dispuesto, los empleadores deberán abonar a los trabajadores perjudicados el doble de la indemnización que les correspondiese, de conformidad a la legislación laboral vigente”

viabilizan una explotación aún mayor de la fuerza de trabajo. Constituyen ejemplo de ello medidas que posibilitan la implementación del “turno americano”, entre otras modalidades de flexibilización horaria, la fragmentación de vacaciones y aguinaldo, los períodos de prueba, de flexibilización de los salarios y formas contractuales (como ser las pasantías, los CTD, etc), entre otras (MARTICORENA, 2015a).

Asimismo, y en directa relación con lo anterior, en dicho período se exacerbó la implementación, tanto en el ámbito privado como público, de los mecanismos de tercerización y especialización productiva. En lo que refiere a la esfera pública específicamente, el Estado fomentó con mayor vigor los procesos de trabajo de emprendedurismo y cooperativismo, ello a partir de diversas iniciativas que hicieron a la institucionalización de la política social, específicamente, de la Economía Social. A modo de ejemplo, como vimos en el capítulo Uno, en dicho período aumentó la cantidad y alcance de programas destinados a gestionar cooperativas y financiar vía créditos fiscales proyectos de emprendimientos individuales y/o grupales, ello en el marco del ya mencionado Plan Nacional de Desarrollo Social y Economía Social “Manos a la Obra” (Resolución MDS n. 1375/04); también se creó la Secretaría de Economía Social (Decreto n. 505/10) en remplazo de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (Decreto 189/04), entre otras iniciativas gubernamentales. En relación a este último Registro, resulta de interés señalar la apelación, al momento de su creación, a los ya mencionados valores de solidaridad:

Que la crisis por la que ha atravesado la sociedad en su conjunto, implica una regresión no sólo en el campo económico sino una verdadera crisis de valores, esenciales para una sociedad, por lo que se impone la reconstrucción de principios éticos y solidarios que revitalicen el capital social que nos define como Nación (Decreto 189/04).

Respecto a los avances alcanzados por la política laboral, en lo que refiere específicamente a la política salarial, la misma presentó fuertes mejoras a partir de la regulación del SMVyM, la incorporación al salario básico de vales alimentarios (Ley n. 26.341/07) y de sumas fijas no remunerativas otorgadas previamente bajo forma de transferencias directas de renta (Decreto n. 392/03), el aumento mínimo no imponible del impuesto a las ganancias, aumento de las Asignaciones Familiares, entre otras

medidas (MARTICORENA, 2015a)⁹⁸. No obstante, cabe destacar que esta mejora del salario de los trabajadores, apenas permitió recuperar el nivel medio del valor de los salarios de los años 90', muy lejos de alcanzar el de los 70' (GIGLIANI, 2015; MERCATANTE, 2015; SEIFFER, 2016). Asimismo, estos “nuevos” salarios, junto a otras medidas como ser el otorgamiento de créditos a la clase trabajadora empleada y desempleada (éstos a tasas muy bajas de interés), permitieron una progresiva valorización del capital, dado que aumentaron el consumo de la fuerza de trabajo de manera suficiente para solventar demanda sobrante y expandir, de esta manera, el mercado interno argentino (SEIFFER, 2016).

Respecto a los avances presentados por la *política de contratación* de la fuerza de trabajo, los mismos se expresaron, en un primer momento, a través de la Ley de Ordenamiento Laboral n. 25. 877 sancionada en el año 2004. Por medio de la misma, el gobierno impuso, entre otras disposiciones, la restitución del principio de ultractividad en la Ley de Contratos Colectivos de Trabajo (14.250); la cual permite que una vez vencidas las respectivas convenciones colectivas, sus cláusulas sigan vigentes hasta tanto las partes acuerden la celebración de otro convenio. Además, la Ley de Ordenamiento Laboral restituyó la primacía de las negociaciones colectivas de ámbito mayor, que había sido derogada por la Ley de Empleo Estable n. 25.250. De esta manera, los convenios colectivos de trabajo volvieron a regir sobre los realizados en instancias inferiores, como ser, las de carácter empresarial. Asimismo, por medio de esta Ley el gobierno creó un Sistema Integral de Inspecciones del Trabajo y de la Seguridad Social, que buscó “controlar y fiscalizar el cumplimiento de las normas de trabajo y de la seguridad en todo el territorio nacional y eliminar el trabajo no registrado” (OIT, 2014, p. 7)⁹⁹. Dicho Sistema fue creado junto a numerosas políticas

⁹⁸ Contradictoriamente, en el año 2006 el gobierno estableció un “techo” a los aumentos salariales en la negociación colectiva, ello a los fines de limitar el impacto de los aumentos nominales de salarios sobre el costo salarial real, a la vez que los aumentos y respectivas escalas de la política del mínimo no imponible, quedaron atrasadas respecto a la evolución de los precios. Otras limitaciones presentadas por la legislación salarial, fue la aplicación, en el año 2012, del impuesto a las ganancias a la cuarta categoría (constituida por trabajadores en relación de dependencia), y la promoción, en el mismo año, de paritarias de una vigencia mayor al año, ello en un contexto de aceleración inflacionaria (MARTICORENA, 2015a). No obstante tales limitaciones, queda manifiesta la intención de los gobiernos argentinos (2003-2011) de regular/intervenir en las relaciones salariales, aunque sólo en aquellas de carácter formal.

⁹⁹ Cabe destacar que en Argentina, la inspección del trabajo se encuentra entre las facultades y atribuciones de los gobiernos provinciales. No obstante, estos gobiernos subnacionales no pueden fiscalizar el cumplimiento de la evasión de aportes a la seguridad social (y el registro de los trabajadores en la seguridad social). Respecto a la Ley de Ordenamiento Laboral, la misma establece que el MTEySS es la autoridad de aplicación de este sistema y le corresponde, entre otras funciones, actuar,

de fiscalización laboral¹⁰⁰, en el marco del Plan Nacional de Registro del Trabajo (PNRT) sancionado en el año 2003. En relación a esto último, coincidimos con Giosa Zuazua (2006) quien afirma que las numerosas políticas de fiscalización del trabajo no registrado que tuvieron lugar a lo largo del siglo XXI, dan cuenta de la incapacidad de la política micro y macro económica argentina de crear empleos genuinos, en el marco de un ciclo económico nacional e internacional expansivo, y del consecuente carácter paliativo/remediador de las primeras. De acuerdo a la OIT (2014), a finales del 2014 Argentina presentaba un 6,9% de desempleo (lo que significó una reducción a menos de la mitad de los valores que se alcanzó en el 2003: más del 16%), y un 34,3% de empleo no registrado (en comparación al 49% del año 2003). La relación presentada por estos porcentajes a lo largo del período aquí problematizado, da cuenta del carácter primariamente informal de los empleos generados por entonces en el país.

Entre otros avances presentados por la política de contratación de la fuerza de trabajo, se destacan también la disminución de seis a tres meses sin posibilidad de prórroga (año 2004), para los casos de periodo de prueba, aunque permitiendo aún que los empleadores extingan la relación laboral sin causa y sin pago de indemnización; la condición de irrenunciabilidad a las condiciones pactadas en los contratos individuales de trabajo (Ley 26.574); la incorporación de regulaciones para el contrato de trabajo a tiempo parcial (26.474), como ser la imposibilidad de exigir al trabajador la realización de horas extras; el establecimiento del “Régimen de ordenamiento de la reparación de los daños derivados de los accidentes laborales y enfermedades profesionales” (Ley 26.773). Además, una vez recuperado el crecimiento económico luego de la crisis del 2009, en el 2010 se sancionaron leyes como:

mediante acciones de inspección complementaria, en aquellas jurisdicciones donde se registre un elevado índice de incumplimiento a la normativa laboral y la seguridad social, y fomentar y coordinar las articulaciones intergubernamentales correspondientes.

¹⁰⁰ En el marco del Plan Nacional de Registro del Trabajo (PNRT) del año 2003, que busca combatir el trabajo no registrado por medio del trabajo conjunto entre MTEySS y la Administración Federal de Impuestos (AFIP), el gobierno llevó adelante medidas que implicaron la creación de la Subsecretaría y Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social, y de la Dirección Nacional de Fiscalización (2005); la creación del Registro Público con Sanciones Laborales (RAPSOL), que fortalece la facultades de inspección del MTEySS (Ley 26.940 de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral); creación del Registro de Altas y Bajas en Materia e la Seguridad Social por medio de la Resolución general de la AFIP n. 1891 del 2005; creación del Programa Trabajo Registrado Digital, que modernizó y facilitó el trabajo de consulta por parte de los inspectores de las bases de datos de la ANSeSS y AFIP; entre otras medidas.

[...] la disposición sobre la gratuidad de las cuentas sueldo (Ley 26.590), la compensación de desigualdades en el marco de la prohibición de la discriminación de trabajadores por motivo de sexo, raza, nacionalidad, religiosos, políticos, gremiales o de edad (Ley 26.592), y disposiciones sobre el plazo de pago de remuneraciones e indemnización en caso de extinción del contrato de trabajo (Ley 26.593) (MARTICORENA, 2015a, p. 4).

Estos avances, aunque limitados, de la política laboral, se correspondieron con otros en materia de seguridad social. Una medida emblemática del período fue la sanción de la Ley 26.425, que restituyó el carácter público y de reparto del régimen de prestaciones que había sido privatizado por el gobierno anterior. De esta manera, los fondos depositados en la Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) pasaron a ser maniobrados por la ANSeS, con autonomía económica y financiera. Además, esta ley también permitió el ingreso al sistema previsional de aquellos jubilados que durante su vida laboral no habían realizado aportes suficientes (principalmente debido al carácter informal de sus trabajos asalariados, condición estructural del empleo argentino)¹⁰¹. En términos generales,

[...] en materia de seguridad social las reformas más importantes fueron: la renacionalización de los aportes previsionales, reinstaurándose el sistema único de reparto; la moratoria previsional incrementó sensiblemente el número de los jubilados incorporando a trabajadores que por estar desocupados no habían hecho a tiempo sus aportes o que habían sido víctimas de las altas tasas de falta de registro de la década de los 1990; las pensiones no contributivas que beneficiaron a personas de sectores muy vulnerables o con discapacidad; el sensible aumento del monto de las jubilaciones y pensiones mínimas y la decisión de proceder dos veces por año a su actualización para compensar el impacto de la inflación (NEFFA, 2012b, p. 28).

Para resumir, en la presente investigación coincidimos con autores que señalan la continuidad en el siglo XXI del padrón de flexibilización instaurado décadas anteriores (MORRESI, 2015; SEIFFER, 2016; KATZ, 2013; MARTICORENA, 2005, 2015a, 2015b; MARTICORENA, 2015, VARELA, 2015). Más allá de los importantes e

¹⁰¹ Cabe señalar que en diciembre del año 2017, la clase trabajadora volvió a perder estos derechos recuperados a partir de la aprobación en el Congreso de la Nación, del proyecto de Reforma de Ley enviado por el Ejecutivo, dirigido, entre otras medidas, a modificar la fórmula que se venía aplicando hasta la fecha para aumentar las jubilaciones, pensiones y programas de asistencia social. De acuerdo a la nueva ley, los incrementos de montos ya no son semestrales sino que tendrán lugar por trimestre, y en base a la inflación mensual y al salario promedio de los trabajadores asalariados en el mercado de trabajo formal.

incuestionables avances aquí colocados en materia de política laboral, el modo de acumulación capitalista argentino continuó utilizando mecanismos de precarización (tanto formales como informales) en las formas de compra y venta, y de uso de la fuerza de trabajo, que históricamente permitieron su reinvención, e inclusive, autoproclamación. Como veremos más adelante, esta continuidad en el siglo XXI de los padrones de flexibilización y precarización laboral en la regulación estatal de la fuerza de trabajo, queda al descubierto ante la capacidad y posibilidad de los gobiernos en dicho período, de crear una mayor cantidad de programas sociales de empleo generadores de puestos temporales de trabajo. Conforme ello, la disminución de la tasa de desempleo en la Argentina post crisis neoliberal, coexistió con un fuerte proceso de distinción entre trabajadores registrados, destinatarios de los avances de la legislación laboral, y aquellos no registrados y receptores de salarios bajos¹⁰².

Asimismo, el hecho de que esta profundización de la dispersión salarial entre trabajadores haya tenido lugar el marco de importantes aumentos en el gasto social, invita a reflexionar sobre el carácter funcional de este último al capital. En otras palabras, coincidimos con Seiffer (2016) al afirmar que,

[...] el aumento del gasto es la otra cara de la moneda de un capital que encuentra de manera sostenida, en la expansión de la población que se estanca en su condición de sobrante (con bajos salarios, consolidación del empleo no registrado, etc), una fuente compensación a su inexistencia (SEIFFER, 2016, p. 24- 25).

Conforme a lo anteriormente expuesto, con el neoliberalismo quedaron relegados en Argentina los avances sociales generalizados por la economía de ISI, anterior a la Dictadura militar, que alcanzaban y por lo tanto cohesionaban¹⁰³ a la clase obrera en su conjunto (KATZ, 2013)¹⁰⁴. A modo de resumen, podemos afirmar que en el siglo XXI, el neoliberalismo se expresó, entre otros factores, por medio del reconocimiento

¹⁰² Recordemos que esto último se da también en relaciones laborales formales, puesto que existen leyes que habilitan el uso de mecanismos de contratación de personas por tiempo determinado, sin realización de aportes, etc, como ser el caso de las Pasantías Laborales. Pues como venimos anunciando a lo largo de la investigación, trabajo formal no es sinónimo de trabajo genuino.

¹⁰³ Con ello queremos decir que durante la ISI los avances en la legislación laboral argentina se encontraban mayormente distribuidos entre el conjunto de la clase trabajadora. Por el contrario, como venimos anunciando, las posteriores conquistas de la clase trabajadora en lo que concierne a la legislación laboral, se circunscribieron en mayor medida a la clase trabajadora con empleos registrados, lo que produjo una profundización de las diferencias intra clase pre existentes; pues no olvidemos que la clase trabajadora es heterogénea desde su constitución.

¹⁰⁴ Katz (2015) habla de una fractura de los trabajadores en segmentos formales y precarizados, circunscribiendo de esta manera la precarización a la informalidad.

y pago de la deuda externa; las transferencias monetarias condicionadas; el pago subsidios a empresas de servicios privatizadas (por ejemplo, programa REPRO aquí estudiado, de Créditos Fiscales, etc); estructura fiscal profundamente regresiva, continuidad de flexibilidad en procesos de trabajo y de contratación de la fuerza de trabajo), etc (MORRESI, 2015). De acuerdo a Katz (2013), estas continuidades tuvieron lugar, en parte, dada la limitación de los gobiernos “post- convertibilidad” para centralizar sus políticas en la industria, y no limitarse a su rehabilitación, ello en el marco de una “economía recentrada en torno a la exportación de bienes primarios” (KATZ, 2013, p. 2). En su conjunto, entendemos que estas medidas constituyen las nuevas expresiones de la dependencia estructural argentina con respecto a las economías Centrales. A su vez, tal ausencia de ruptura de los gobiernos del nuevo siglo con el neoliberalismo y sus especificidades, como ser la precarización en forma de flexibilización, constituye una característica compartida por el conjunto de los gobiernos latinoamericanos. De acuerdo a Duck (2011)

Mesmo considerando alguns resultados, como a diminuição das taxas de desemprego e a redução de níveis de pobreza para certos países na América Latina (...), eles não chegaram a se firmar como tendências consolidadas, pois a crise mundial que se abriu em 2008, em meses, colocou por terra alguns avanços localizados, evidenciando a permanência de uma profunda vulnerabilidade social (DUCK, 2011, p. 45).

CAPÍTULO CUATRO: SOBRE LOS CASOS CONCRETOS DE LAS FUNCIONES DE ACUMULACIÓN Y DE LEGITIMACIÓN DE LOS PROGRAMAS NACIONALES “RECUPERACIÓN PRODUCTIVA” (REPRO) E “INGRESO SOCIAL CON TRABAJO- ARGENTINA TRABAJA” (PAT).

Como venimos anunciando a lo largo del presente trabajo, los programas sociales de empleo se originaron en América Latina en las últimas décadas del siglo XX como respuesta a los efectos de la crisis estructural del capital, y proliferaron en el siglo XXI, en el marco del proceso de expansión económica y del gasto social protagonizado por los gobiernos “progresistas” de la región. Al estudiar el caso Argentino, entendimos que los diseños de los programas en el nuevo siglo, se amoldaron a la dinámica y escenarios dejados por el capital a partir de las crisis económicas nacional en 2001 e internacional en 2008. En ambos momentos críticos, los programas adquirieron un alcance, grado de institucionalización y presupuesto mayor, a la vez que establecieron mayores condicionalidades a cumplir por parte de los beneficiarios, principalmente referidas a capacitaciones y/o experiencias de trabajo tanto en el sector público como privado.

Con motivo de dar continuidad al abordaje de los objetivos general y específicos de nuestra investigación, y una vez problematizadas las determinaciones generales y específicas de la creación de los programas sociales de empleo argentinos en el período 2002- 2011, a continuación profundizaremos el análisis de las funciones de acumulación y legitimación de estos últimos, por medio del estudio en particular de los programas REPRO e Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja¹⁰⁵.

Conforme lo anteriormente expuesto, las acciones promovidas en los diseños del REPRO y PAT, así como los discursos oficiales que a ellas se refieren, buscan, en términos generales y al igual que el resto de los programas aquí analizados, dar continuidad y acrecentar el proceso de valorización del capital, ello a través de diversas “intervenciones” (directas o no) en los procesos de regeneración del capital y de reproducción de la fuerza de trabajo. Buscaremos desarrollar tales ideas en el presente subapartado, a partir del análisis de los objetivos, diseños y líneas de acción

¹⁰⁵ Advertimos que las limitaciones y alcances de los programas aquí señalados, son el resultado de un análisis del contenido de los documentos que hacen a su anuncio y reglamentación. Con ello queremos decir que dichas características pueden variar durante la implementación de los mismos.

propuestos por los programas en cuestión (es decir, presentes en las disposiciones gubernamentales que regulan los programas durante el período estudiado), y de su contexto de implementación (discursos oficiales).

4.1 LOS PROGRAMAS DE RECUPERACIÓN PRODUCTIVA (REPRO) Y DE INGRESO SOCIAL CON TRABAJO- ARGENTINA TRABAJO (PAT).

Como venimos anunciando, ambos programas fueron creados específicamente en momentos críticos del capital, por lo que sus principales objetivos se dirigen, de manera directa o no, a minimizar los efectos de las crisis que afectaron a la Argentina, de diverso modo y profundidad, a partir del año 2000. A continuación, antes de comenzar con el análisis de las funciones de acumulación y legitimación de los programas, haremos referencia a los objetivos, órganos partícipes, condicionalidades y modos de implementación de los mismos.

Para el caso del *programa de Recuperación Productiva (REPRO)*, el mismo fue creado en el año 2002 por medio de la Resolución 481/02 del MTEySS¹⁰⁶, en donde se sostiene que la duración del programa estará sujeta a la Emergencia Ocupacional sancionada en el mismo año. No obstante ello, por medio de prorrogaciones anuales vía Resoluciones del Ministerio, el programa nacional REPRO perduró por más de 14 años en la agenda del gobierno hasta alcanzar su carácter permanente desde el 2016¹⁰⁷. Asimismo, como vimos arriba, en su creación las prestaciones del programa eran de hasta seis meses de duración. A partir del año 2005, las mismas se extendieron hasta doce meses, con posibilidad de una prórroga mayor bajo circunstancias determinadas debidamente fundadas y acreditadas por parte de la empresa: “en virtud de razones de índole objetiva, debidamente constatadas y analizadas, que afecten particularmente a una empresa o región poniendo en riesgo cierto la continuidad de la fuerza laboral, podrá disponerse con carácter excepcional y mediante resolución ministerial, la extensión del beneficio” (Res. 223/05).

¹⁰⁶ Participan de la ejecución del programa las Secretarías de Empleo y de Trabajo, la Dirección Nacional de Relaciones Federales del Trabajo (DNRFT), específicamente la Unidad Técnica de Evaluación que recibe y evalúa las solicitudes de las empresas, entre otras entidades del MTEySS de la Nación.

¹⁰⁷ Ello por medio de la Ley n. 27. 264.

Respecto a los objetivos del programa, en su diseño se indica que el mismo “estará destinado exclusivamente a **trabajadores** que presten su labor en sectores privados en declinación y áreas geográficas en crisis, por lo que tendrá por objeto **brindar ayuda económica a los mismos** en su condición de beneficiarios en miras a paliar los efectos negativos en su relación de empleo” (Res. 481/02, grifo nosso); y sigue: “cada titular percibirá por beneficio acordado en los términos del presente programa (...) una suma fija mensual de hasta PESOS CIENTO CINCUENTA (\$150), la que se destinará a completar la remuneración básica correspondiente a su categoría laboral. Dicho beneficio, podrá ser otorgado por única vez por empresa adherida al programa y su duración se extenderá como máximo por seis meses. La empresa cumplirá en lo demás, con todas sus obligaciones laborales, sociales y previsionales respecto del trabajador”. Asimismo, el programa sostiene que tales prestaciones responden a las obligaciones estatales vigentes en la Constitución Nacional referidas a la protección de los trabajadores:

Que es obligación de esta Cartera de Estado, disponer todas las medidas necesarias para alcanzar los objetivos previstos por las leyes a fin de atender las situaciones de crisis que pongan en peligro la **calidad y/o cantidad** de puestos de trabajo.

Que en este orden de cosas, el Estado debe proveer lo conducente a la mejor y más efectiva **protección del trabajador**, de acuerdo con el mandato contemplado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional (Res. 481/02).

Esto último deja entrever, por un lado, cómo el programa REPRO circunscribe el deber estatal de proteger al trabajador al impedimento de su despido, es decir, al mantenimiento de su condición de ocupado. Pero, ¿podemos realmente afirmar que el REPRO tiene como beneficiarios a los trabajadores? Es decir, ¿constituye un beneficio el no ser despedido?¹⁰⁸ Además, ¿de qué manera el programa resguarda la calidad-arriba mencionada- de los puestos de trabajo que mantiene “a salvo”? Por otro lado, el contenido de los objetivos del REPRO, y la forma en que son planteados, invita a

¹⁰⁸ La misma pregunta es válida también para otros programas de empleo que, al igual que el REPRO, colocan como beneficiarios en sus diseños a los trabajadores, mientras que las prestaciones están dirigidas a subsidiar empleadores. El caso del PIL constituye un gran ejemplo: **Artículo 1º** — Créase el PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL que tendrá por objeto promover la incorporación de trabajadoras y trabajadores en empleos de calidad y/o la mejora de sus condiciones de empleo, mediante la asignación de una ayuda económica mensual que podrá ser descontada de su salario por los empleadores. // **Art. 4º** — Los empleadores interesados en participar en el PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL deberán tramitar su adhesión en una Oficina de Empleo de la Red de Servicios de Empleo o en la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral correspondiente a su domicilio (Res. 45/06)

reflexionar sobre el modo en que los gobiernos dan por sentada las situaciones de despido en el capitalismo, principalmente en períodos de crisis.

Tres años más tarde (2005), ya abordados los primeros efectos de la crisis, el programa define acciones para materializar su propuesta inicial de mejorar la calidad de los puestos de trabajo conservados, ello en casos en que el mismo órgano ejecutor detecte tal necesidad por parte de la empresa beneficiaria:

[el programa REPRO se propone] contribuir a la recuperación, crecimiento y desarrollo de las empresas y sectores privados que presenten sus solicitudes, así como también (...) coadyuvar al sostenimiento y generación de puestos de trabajo de calidad en el marco del cumplimiento pleno de las normas del trabajo y de la seguridad social" (...) [y] **detectar las necesidades de asistencia técnica y/o capacitación profesional de las empresas y trabajadores involucrados** a fin de proponer a los interesados la prestación de dichos servicios, a través de las áreas competentes del Ministerio o para articular con otros organismos públicos y privados que estén en condiciones de brindarlos (RES 223/05, grifo nosso).

Este último pasaje también deja al descubierto los beneficios recibidos por la empresa referidos a la asistencia técnica, la cual, según el programa, podrían traducirse en crecimiento y recuperación empresarial, y en posteriores nuevos puestos de trabajo. Justamente, uno de los motivos colocados por el gobierno para argumentar la extensión del programa y de la Emergencia Ocupacional en el año 2010, tiene que ver con los logros alcanzados por el primero en lo que refiere, además del mantenimiento de los puestos de trabajo, al mejoramiento de la productividad y creación de empleo:

Que atento a lo expuesto y teniendo en cuenta los LOGROS obtenidos mediante la implementación del PROGRAMA DE RECUPERACIÓN PRODUCTIVA, en relación al mantenimiento de puestos de trabajo existentes, **el mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores involucrados** así como también considerando el **significativo apoyo que los beneficios del mismo produjeron en los procesos de recuperación y crecimiento de las empresas participantes para la generación de nuevos empleos**, resulta pertinente prorrogar la vigencia del citado programa (Res. 150/10).

Caben dudas respecto a si tales intervenciones estatales se traducen en “mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores involucrados”, o en el mero mantenimiento y/o mejoras en las ganancias de los empresarios. Asimismo, en lo que

refiere a la creación de nuevos empleos, ¿qué tan válida o factible es dicha afirmación, considerando que las empresas partícipes se declaran en situación de crisis para recibir los subsidios? Es decir, ¿es posible la creación de empleos- por lo menos al corto plazo- por parte de estas últimas?

Sobre los procedimientos de adhesión al programa por parte de las empresas, para recibir tales beneficios, las mismas deben someter una Solicitud de Adhesión acompañada de un Informe socio-económico-laboral estipulado por el Ministerio, en donde a grandes rasgos las primeras deben proporcionar información referida a datos generales de la compañía (nombre, domicilio, cantidad de empleados, esfera de económica de actuación, etc), las dificultades por las que la empresa atraviesa y sus causas, las acciones que se compromete a realizar ante tal problemática planteada una vez aceptada su solicitud de adhesión por parte del Ministerio, lista con cantidad y nombres de trabajadores a “beneficiar”, entre otras dimensiones (Resolución 223/05). Como vemos, son las empresas quienes sugieren la cantidad de salarios a subvencionar. Lo que no queda claro en el análisis de la documentación del programa, es si existen o no, límites mínimos y/o máximos por parte del Ministerio respecto a la cantidad de trabajadores a beneficiar, y a si la empresa puede solicitar o no una extensión de los beneficios de ciertos trabajadores en detrimento de otros.

Además de tal informe, y a los fines de cumplir con la finalidad del programa referida al mantenimiento de los vínculos laborales en empresas declaradas en crisis, como contraprestación estas últimas deben comprometerse a “no realizar despidos sin causas durante todo el tiempo de adhesión del programa”. Otra contraprestación a realizar por parte de las empresas partícipes, refiere a la existencia y mantenimiento de vínculos laborales formales con sus empleados, es decir, que estos últimos se encuentren, en su totalidad, registrados en el Sistema Integrado Previsional Argentino (S.I.P.A). Al mismo tiempo, y en total correspondencia con esto último, el programa sostiene que no podrán ser beneficiarias las empresas que se encuentren incluidas en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) instituido por ley 26.904. En caso de incumplimiento de tales obligaciones por parte de las empresas, el Ministerio “produce la caducidad del beneficio otorgado, sin perjuicio de las acciones legales que correspondan, dirigidas a obtener el reembolso, por parte del empleador, de los montos percibidos indebidamente” (Res. 223/05).

Sobre lo anteriormente expuesto, resulta de interés señalar que en posteriores prorrogaciones, el programa coloca la posibilidad de los empresarios suspender y/o reducir las jornadas de su personal, para lo cual deben presentar un determinado Acta Acuerdo tramitada en sede administrativa (Res 150/10). Dos años más tarde (2012), el programa adhiere otra excepcionalidad a sus postulados iniciales: eximir a las empresas beneficiarias de la obligación de registrar a sus empleados para los casos de trabajadores contratados bajo el régimen de contratos de temporada, antes de producida la adhesión al programa. Entendemos que tales permisiones relativizan las restantes exigencias del programa que hacen a su esencia.

Como colocamos arriba, el gobierno argentino decidió dar continuidad al programa REPRO que había sido creado con carácter transitorio y supeditado a la Emergencia Ocupacional, dejando en evidencia la funcionalidad del programa al proceso de valorización del capital en todos sus ciclos. Específicamente, el REPRO surge como medida anti cíclica dirigida a apaciguar los efectos de la crisis de comienzo de siglo, y sin dejar de funcionar, adquirió mayor importancia y visibilidad (aumentan las empresas beneficiarias así como su divulgación y referencias a sus resultados por parte del gobierno) en los años posteriores a la crisis internacional del 2007. En otras palabras, la perdurabilidad del programa en el tiempo luego de su año de creación, hizo con que el mismo también pudiera ser utilizado en 2008 y 2009 para afrontar los efectos de la crisis internacional en el territorio argentino. Así, el REPRO constituye una de las estrategias elegidas por parte del gobierno para afrontar la/s crisis, en contraposición a otras posibles, como ser en este caso puntual del 2008 y 2009, la referida a la Doble Indemnización (sí utilizada, junto al REPRO, en el 2002)¹⁰⁹:

Esto no fue magia, esto no fue artilugio, esto fue simplemente gestión y una fuerte intervención de **políticas activas del Estado a través de ayudas como el Repro a muchísimas empresas**, más de 100.000 trabajadores han recibido la ayuda del plan del Ministerio de Trabajo; a los incentivos que dimos durante todo el año en materia fiscal, en materia de reintegros, **porque el objetivo que nos planteamos fundamentalmente frente a la crisis era evitar la generación masiva de despidos.** (...) Y les sigo contando, cuando vino les dije: "no vamos a hacer eso [Doble Indemnización], porque ni bien salga el proyecto del Poder Ejecutivo

¹⁰⁹ Otros programas creados en el mismo año (2009), además del PAT aquí estudiado, son el PJMyMT, y el programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales, con prestaciones similares entre sí (Ver Tabla n. 4 en Capítulo Uno).

triplicando las indemnizaciones, prohibiendo, va a haber despidos masivos porque esa es la defensa que el capital normalmente toma ante una medida de esta naturaleza”. ¿**El objetivo cuál fue entonces?** (...) era **mantener el vínculo laboral**, que no llegara el telegrama de despido. Este fue el objetivo de mi Gobierno desde el primer momento de la crisis, porque una vez que se destruye el vínculo laboral es muy difícil – además de lo que esto significa en términos personales para quien lo recibe – es muy difícil reconstruirlo. Por eso dijimos: **“reducción de jornadas, licencias, hubo reducción de salarios en las empresas automotrices a cambio de que no despidieran gente, hubo ayudas del REPRO** (FERNÁNDEZ, 2012b, grifo nosso)¹¹⁰

Tales declaraciones dejan entrever varias cuestiones: en primer lugar, para afrontar la crisis el gobierno eligió hacer uso del programa REPRO en contraposición a la política de Doble Indemnización para las empresas (sí utilizada ante crisis 2001); en segundo lugar, como ya advertimos arriba, el gobierno naturaliza y en determinado punto, también justifica, los despidos en tiempos de crisis, como única salida de los capitalistas¹¹¹; por último, también entendemos que el gobierno da lugar a- y por lo tanto justifica- posibles degradaciones en la compra y gestión de la fuerza de trabajo por parte de los empresarios (reducción salarios y/o de jornadas), o en otras palabras, como profundizaremos en el próximo subapartado, admite la posibilidad del mantenimiento de los vínculos laborales por parte de las empresas a costa de precarización laboral.

Los documentos oficiales también refieren al uso del REPRO como medida anticíclica (ARGENTINA, 2015); lo definen como un programa “exitoso para paliar las consecuencias sobre el mercado de trabajo asociadas a la crisis financiera internacional de 2009, cuando el programa sextuplicó la cantidad de destinatarios, alcanzando a 136 mil trabajadores” (ARGENTINA, 2015, p. 11). Por su parte, el MTEySS (2010) colocó al REPRO como constitutivo de una política anti cíclica de preservación del empleo, que “alcanzó a cubrir en el año 2009 a más de 143 mil trabajadores pertenecientes a un total de 2. 769 establecimientos de los cuales el 77% son empresas PyME con menos de 50 empleados” (ARGENTINA, 2010, p. 68). El mismo órgano oficial declaró también

¹¹⁰ Paradójicamente, a comienzos del 2009 el gobierno argentino se jacta de que en el año anterior el país no ha sufrido consecuencias de la crisis internacional del 2007, arguye que el modelo propuesto y llevado adelante por el oficialismo no se vio afectado (FERNÁNDEZ, 2009). No obstante, tanto en las Aperturas de Sesiones Ordinarias del 2010 como del 2012, el gobierno afirma que a partir del 2009 se tomaron medidas anticíclicas (como la ampliación del REPRO y creación del PAT) para sobrellevar los efectos de la crisis internacional en Argentina.

¹¹¹ Dos años antes, y también en referencia a los objetivos del programa REPRO, el gobierno afirma que este último se dirige a “evitar la generación masiva de despidos” (FERNÁNDEZ, 2010).

que el número de empresas beneficiarias disminuyó en el segundo trimestre del 2010, producto de una recuperación de los puestos de trabajo y del dinamismo de la actividad económica argentina (ARGENTINA, 2010).

En el caso del programa *Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja- Argentina Trabaja (PAT)*, el mismo se crea en el año 2009 bajo iniciativa del MDS (resolución n. 3182/02), como parte del conjunto de medidas gubernamentales dirigidas a paliar los efectos de la crisis internacional en nuestro territorio. Al igual que el REPRO, también se encuentra vigente en la actualidad (bajo el nombre de Hacemos Futuro¹¹²) y presenta como objetivo el de la “promoción del desarrollo económico y la inclusión social¹¹³, 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, quienes tendrán a su cargo el desarrollo de las acciones pertinentes” (Res. 1067/09, grifo nosso). Estas “organizaciones sociales de trabajadores” figuran tanto en el diseño del programa como en los discursos oficiales a éste referido, bajo el nombre de cooperativas, que deben regirse bajo las directrices del INAES. Asimismo, el gobierno entiende a la organización cooperativa como una “herramienta de **generación de empleo, capacitación sustentable y redistribución del ingreso** [que busca] (...) la integración social a través de una planificación institucional sustentable y continua que asimismo acompañe a los **titulares de derecho participantes**, en el marco de los objetivos y modalidades de ejecución del programa” (Res. 1067/09, grifo nosso).

¹¹² En verdad, a comienzos de este año (2018), el gobierno del PRO decide eliminar el programa para sustituirlo por otro llamado Hacemos Futuro (Resolución n. 96/18). De acuerdo al oficialismo, para continuar en el programa (así como también, para incorporarse al mismo) los beneficiarios ya no tienen la obligación de trabajar como contraprestación. En su reemplazo, se les exige la terminalidad de los estudios primarios y secundarios, y para quienes ya cuenten con tales credenciales, de cursos de capacitación. Deben informar su constante cursado de clases cada tres meses en el ANSES, caso contrario se los dará de baja del programa. El argumento del gobierno refiere a la importancia de garantizar la autonomía de los individuos para su posterior inserción independiente en el mercado de trabajo. De acuerdo a la normativa, el objetivo del programa Hacemos Futuro es el de “empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social” (Res. 96/18). Lo cierto es que con tal decisión, el gobierno se ahorra más de 1.500 millones de pesos anuales, que anteriormente estaban destinados a las ONGs y niveles de gobierno local para subsidiar las cooperativas. Entendemos que tal decisión coloca a las esferas del trabajo y educación como antagónicas, cuando las mismas deberían complementarse, a la vez que implica un mayor desentendimiento del gobierno en lo que concierne al derecho a trabajar de los ciudadanos.

¹¹³ Es decir, el desarrollo promovido es excluyente, por lo que también hay que generar políticas sociales de inclusión.

Específicamente, las prestaciones del programa consisten en capacitar y generar oportunidades de empleo para la clase trabajadora desocupada (no en su conjunto, ya veremos los criterios de selección establecidos), por medio de la creación de “cooperativas” que tendrán por finalidad la ejecución de obra pública y prestación de servicios dirigidos a desarrollar y/o incrementar la calidad de vida de los sectores más vulnerables de la población. De esta manera, una de las funciones del programa consiste en formular, ejecutar y seguir “acciones tendientes a fortalecer la construcción de ciudadanía urbana en las villas y barrios emergentes” (Res. 3391/09). En concreto, las tareas contempladas por las cooperativas son las siguientes: Saneamiento: redes de cloacas y agua; Infraestructura urbana: veredas, pavimento, cordón, cuneta, obras de acceso para personas con discapacidad, iluminación y desagües pluviales; Mejoramiento de espacios verdes: plazas y parques, limpieza de las márgenes de ríos y arroyos, tratamiento de residuos sólidos y urbanos; Infraestructura comunitaria: mantenimiento y construcción de obras locales, escuelas, centros administrativos, comedores escolares, centros de salud sociales, clubes e iglesias. Conforme esto último, cabe señalar el parecido entre las prestaciones del PAT y las ofrecidas por los programas de Desarrollo del Empleo Local, de Empleo Comunitario y de Empleo Transitorio en Obra Pública con Aporte de Materiales: Trabajadores Constructores, creados en los años 2002, 2003 y 2006 (Ver tabla n. 4 en Capítulo uno).

En lo que refiere a la ejecución del programa, la misma se realiza de la siguiente manera: el Estado nacional provee los ingresos¹¹⁴ a los cooperativistas (70% de los fondos destinados al programa), así como también las herramientas e insumos para su gestión (30% de los fondos del programa). De acuerdo a la reglamentación del programa, los fondos correspondientes a los ingresos de los participantes serán transferidos “directamente a las cooperativas de trabajo de la Res. INAES 3026/06, o a los propios integrantes de las mismas” (Res. 3182/09), mientras que los fondos destinados a la compra de materiales podrán ser transferidos en forma directa a los niveles locales de gobierno, o a las cooperativas de trabajo. Asimismo, para cobrar sus

¹¹⁴ Asimismo, los trabajadores son inscriptos como Efectores Sociales, por lo que tienen acceso al Monotributo Social, que les garantiza aportes jubilatorios y una obra social. Al ser monotributistas sociales, los cooperativistas tienen derecho a la AUH (MARIO, 2017). Este monotributo se regula a través del Decreto 189/04, Leyes 25.865 y 26.233, y Decreto 204/04 para régimen de contrataciones de la Administración Nacional para personas físicas o jurídicas inscriptas en el Registro.

ingresos los beneficiarios, caso no contar con una, deben crear una cuenta en el Banco de la Nación Argentina. De esta manera, reciben sus beneficios por medio de la llamada “Tarjeta Social” (www.bna.com.ar) también administradas por el ANSeS.

Como podemos ver, y en directa relación con los procesos de descentralización imperantes, participan de la implementación del programa las Provincias y municipios adherentes, así como también cooperativas y mutuales, ONGs, etc. Del ámbito nacional, y en el marco del proceso de institucionalización y activación de la política social arriba mencionado¹¹⁵, específicamente la referida a acciones de Economía Social, tienen un importante protagonismo en la implementación del PAT la Secretaría de Desarrollo Social, el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social (Decreto n. 189/04), el INAES, así como también las cinco Coordinaciones (de Planificación, Formación, Integración Sanitaria, Integración Laboral y Financiamiento para el Fomento del Ingreso social con Trabajo) y tres Direcciones (de Formación de Cooperativas Protegidas, de Fomento y Articulación de Proyectos Integrales, y de Gestión de Cooperativas Protegidas) que constituyen el organigrama funcional de la Unidad Ejecutora del Programa, entre otros entes gubernamentales.

Más allá de tal heterogénea participación en la implementación del programa, la decisión final sobre el efectivo acceso de los potenciales beneficiarios al programa- personas sin ingresos formales en el grupo familiar, ni prestaciones, ni pensiones, ni jubilaciones nacionales, ni otros planes sociales, a excepción del programa de Seguridad Alimentaria-, depende del nivel nacional, específicamente, de la aceptación (o no) de los proyectos de cooperativas presentados por las provincias, municipios y ONGs. Dicha evaluación de los proyectos por parte de la Nación, consiste en constatar

¹¹⁵ El propio nombre del programa aquí analizado señala una supuesta “superación” de la política asistencial: Ingreso Social [esta vez] con trabajo.

En uno de sus discursos de apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, el gobierno (FERNÁNDEZ, 2012b) refiere al mencionado proceso de institucionalización (vía mayor inversión de recursos) y activación de la política social (mayores contraprestaciones por parte de los beneficiarios): “Queremos ver en el tema de desarrollo social también, **cómo ha cambiado la asignación de recursos**. En el año 2002 el crédito para cuestiones sociales era apenas de 1.436 millones de pesos; hoy alcanza a más de 20 mil millones de pesos, 1.307 por ciento de Presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social estoy hablando. No estoy hablando de la política de la ANSES, no estoy hablando de la política del PAMI, no estoy hablando de la política de Educación, estoy hablando estrictamente de lo que es la política que desarrolla el ministerio de asuntos sociales a través de haber generado 1.181.000 **puestos de trabajo directo por emprendedores, cooperativas y mutuales**; 210.000 **microcréditos** para microemprendedores y 500.000 monotributistas sociales” (FERNÁNDEZ, 2012b, grifo nosso).

la existencia de necesidades territoriales a satisfacer por parte de la potencial cooperativa, así como también, la factibilidad de su realización en función de las herramientas que ésta necesitaría para su funcionamiento. Asimismo, en sus comienzos, los beneficiarios del programa fueron definidos en base a un Distribuidor nacional (y otro correspondiente a Buenos Aires), que considera niveles de evaluación regional, provincial y local:

El nivel 1 (regional) se basó en la proporción de personas de entre 18 y 64 años que habitan en hogares con NBI (necesidades básicas insatisfechas), de acuerdo con la información proveniente del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001. Así, se determinó que el PRIST se focalizaría [en una primera instancia] en el NEA, el NOA y Cuyo (...). El nivel 2 (provincial) se apoyó en el índice de alto riesgo socio ocupacional (IARSO), el cual equivale al promedio simple entre la tasa de desocupación provincial y la diferencia absoluta entre la tasa de empleo del total del país y de la provincia. (...) El nivel 3 (distribución- metas de cobertura) consiste en una estrategia metodológica para el análisis de antecedentes de ejecución de cada provincia, que se reflejarían en una serie de condiciones institucionales: regularidad, rendición, registro de titulares, cobertura, logística y articulación y promoción cooperativa (MARIO, 2017, p. 7).

Lo anteriormente expuesto deja en evidencia que el carácter focalizado del PAT rige también dentro del universal constituido por la clase trabajadora desocupada. En otras palabras, la focalización del programa en sectores vulnerables de la población no basta: para poder ser beneficiario, los requisitos solicitados por el programa a nivel personal deben coincidir con otros factores contextuales referidos a las (buenas) capacidades endógenas e institucionales de la Provincia a la que el potencial beneficiario pertenece, la existencia de comunidades o barrios carentes en tal territorio, la aceptación de los proyectos de cooperativas por parte MDS, etc. Al respecto, entendemos que dicha dinámica de implementación propuesta por el programa, supone la existencia de municipios fuertes con suficientes recursos y capacidades estatales que actúen en territorios vulnerables, dos aspectos que difícilmente coinciden.

Asimismo, consideramos que la finalidad de las cooperativas de mejorar y ser de “utilidad” (como bien define el gobierno) a las poblaciones más vulnerables, nos invita a pensar sobre la conveniente “solidaridad” promovida por el Estado capitalista entre los que menos se benefician de la distribución y redistribución de ingresos. En otras palabras, en el capitalismo la clase trabajadora no sólo trabaja para los capitalistas

generando valor en los procesos productivos, sino también para su propia clase, ello con el fin de minimizar los efectos de un sistema opresor generador de desigualdades. Para sobrevivir y vivir mejor, la clase trabajadora se encuentra obligada a alzar la bandera de “pobres que se ayudan entre sí”; el neoliberalismo no sólo los responsabiliza por su condición de desempleados, sino también por su trabajo en conjunto para la solución de sus problemas, recibiendo a cambio de ello, migajas por parte del Estado.

Por otro lado, consideramos que el diseño del programa no brinda información suficiente sobre la durabilidad de las cooperativas: ¿las mismas se disuelven una vez cumplidos sus objetivos? ¿O al ser constituidas adquieren un funcionamiento estable en la comunidad? Asimismo, de acuerdo a la documentación recabada y consultada, en su implementación las cooperativas no se rigen por las pautas establecidas para ello por el INAES, pues las mismas no cuentan con Asambleas Ordinarias y Extraordinarias, Consultoras, Gerentes, entre otros tantos espacios y funciones estipulados en la normativa de dicho órgano nacional. En tal sentido, consideramos que el diseño del programa sugiere la creación, por parte del gobierno, de *puestos de trabajo estatales precarios*: la perduración de las cooperativas en el tiempo no se encuentra garantizada, a la vez que el precio del trabajo realizado por los cooperativistas y pago por el Estado nacional, es bajo (al 2018 constituye la mitad del SMVyM). Además, la falta de una relación de dependencia formal en el vínculo laboral establecido entre los cooperativistas y el Estado en términos de registro de los trabajadores en la seguridad social, impide que los cooperativistas perciban aguinaldo y vacaciones pagas, como lo exige la OIT en su defensa del trabajo decente. Aquí, nuevamente vemos cómo el carácter formal del trabajo (administrado por el Estado nacional) no necesariamente excluye mecanismos de precariedad. También, al estar las cooperativas destinadas a realizar funciones que históricamente constituyen competencias de los niveles estatales locales, el diseño del programa sugiere un posible uso de las mismas por parte de los municipios, a los fines de cumplir con sus obligaciones por medio del uso de mano de obra barata y temporal¹¹⁶. El programa de Empleo Transitorio en Obra Pública con Aporte de Materiales (Res. 1164/06 y 387/08)

¹¹⁶ En varias consultas a periódicos nacionales y locales se constató el uso de las prestaciones del PAT por parte de los municipios argentinos para llevar adelante funciones correspondientes a áreas de gobierno pre existentes. A continuación algunos ejemplos: <http://www.ele-ve.com.ar/Comienzan-a-cobrar-los-beneficiarios-del-Programa-Argentina-Trabaja.html>

constituye un ejemplo concreto de esto último. Como se puede observar en la Tabla n. 4, el mismo coloca como destinatarios a

Beneficiarios del PJyJHD, trabajadores incorporados al SCyE, beneficiarios de otros programas de empleo y capacitación del MTEySS y trabajadores desocupados, **siempre y cuando se los incorpore en el marco del programa inserción laboral en el sector público, línea promoción del empleo asalariado o en el marco de la prestación entrenamiento para el trabajo en el sector público** (Res. 1164/06, grifonosso).

Como se puede observar, el programa arriba mencionado faculta al Programa de Inserción Laboral (PIL) en su línea Sector Público, a incorporar desocupados al Estado para trabajar en la realización de obra pública. En este sentido, el programa de Trabajadores Constructores contempla la posibilidad del Estado utilizar fuerza de trabajo transitoria (las prestaciones del programa no superan los 6 meses por beneficiario), para la realización de trabajos de obra pública que históricamente conciernen a funciones estructurales de los organigramas estatales.

4.2 EL PAPEL DEL REPRO Y PAT EN EL PROCESO DE ACUMULACIÓN ARGENTINO (2002-2011): SOBRE SUS FUNCIONES DE ACUMULACIÓN Y LEGITIMACIÓN.

Consideramos que las descripciones arriba realizadas de los programas REPRO y Argentina Trabaja, dejan entrever determinadas acciones estatales constitutivas del proceso de desarrollo de las fuerzas productivas en Argentina. En otras palabras, al igual que los restantes programas sociales de empleo argentinos aquí analizados, las líneas de acción promovidas por el PAT y REPRO se dirigen, de manera directa o no, a valorizar el capital, ello por medio de acciones estatales, de diverso alcance e intensidad, que de distintos modos intervienen en las leyes tendenciales de caída y de nivelación de las tasas de ganancia, así como también, en las dinámicas de los sectores productivos, en los procesos de reproducción de la fuerza de trabajo, etc. Asimismo, entendemos que tales prestaciones de los programas otorgan a los gobiernos en cuestión cierto reconocimiento tanto por parte de la clase trabajadora como de la capitalista. A continuación, y como venimos anunciando, realizaremos un análisis en concreto de los programas REPRO y PAT, a los fines de profundizar los anteriores referidos a los programas sociales de empleo en su conjunto.

En primer lugar, consideramos que las proposiciones de los programas referidas a la manutención de los vínculos laborales de las empresas afectadas por las crisis, y a la creación de empleo (precario) por medio de “cooperativas” de trabajo, contribuyen al mantenimiento y valorización del capital, dado que:

Por un lado, tales iniciativas mantienen, promueven y aumentan el consumo de la clase trabajadora, en especial el de aquella que previamente se encontraba desocupada. Dicho consumo se materializa en mayores ventas y ganancias del capital, al tiempo que mantiene a la clase trabajadora en condiciones de continuar trabajando. Por otro lado, al proponerse mantener los vínculos laborales de empresas declaradas en crisis, tales iniciativas gubernamentales evitan una posible devaluación del capital acumulado.

Además, para crear tales empleos vía cooperativas, el Estado compra herramientas e insumos en el sector privado. Estas compras estatales crean plusvalor, y por lo tanto, contribuyen al proceso de valorización, especialmente, a la acumulación de capitales particulares. Las tareas realizadas por las cooperativas también contribuyen, en términos concretos y abstractos, a la creación de valor: por ejemplo, la construcción de carreteras podría reducir los costos de transporte, mientras que la construcción de espacios comunitarios y de cuidados, daría la posibilidad de ingresar al mercado formal y/o informal de trabajo a las mujeres madres, etc. En síntesis, las prestaciones del PAT forman parte del proceso global del capital.

Del mismo modo, para el caso del REPRO, la participación del programa en la acumulación estaría dada, en términos generales, por una posibilidad de mejora que el gobierno ofrecería en la competitividad de las empresas partícipes, ello en detrimento de otras. En palabras de Félix e Pérez (2010),

La empresa puede aprovechar los empleos subvencionados para mantener (y mejorar) su ganancia en un período de crisis. Alternativamente, podría disminuir sus precios (o subirlos más lentamente que sus competidoras) y ganar espacios de mercado, lo que podría llevar a que las empresas competidoras disminuyan su planta de personal. De esta manera, si bien se mantienen empleos en la empresa beneficiada, pueden destruirse puestos de trabajo en otros sectores del mercado (FÉLIZ; PÉREZ, 2010, p. 14).

A su vez, las empresas partícipes, y dadas las varias exenciones del programa REPRO en lo que refiere a las obligaciones de éstas como beneficiarias, también

podrían mejorar su competitividad por medio del reemplazo de trabajadores sin subsidios por otros con, o también, como colocamos arriba, podrían reducir, suspender e inclusive despedir personal no subsidiado (en términos de “excepcionalidad” como la norma coloca).

En segundo lugar, en lo que refiere a las acciones de capacitación promovidas por los programas, dirigidas tanto a los participantes de las cooperativas como a determinadas empresas en crisis, entendemos que las mismas contribuyen a la acumulación del capital de la siguiente manera:

Como venimos anunciando a lo largo del trabajo, los procesos de reestructuración del capital y del trabajo iniciados en las últimas décadas del siglo pasado, requieren, desde entonces, fuerza de trabajo barata capaz de realizar tareas específicas, rotativas y de escasa duración. En tal sentido, al generar fuerza de trabajo capacitada (generalmente en oficios específicos) y flexible (pues la estabilidad del funcionamiento de las cooperativas no está garantizada, así como tampoco la de los puestos de trabajo de los trabajadores con salarios subsidiados), los programas estarían contribuyendo a las contemporáneas exigencias del capital, y por lo tanto, a su valorización a corto y largo plazo. Asimismo, en el caso de las capacitaciones del PAT vinculadas a la terminalidad educativa del primario y secundario, entendemos que la misma contribuye a la acumulación pero de manera indirecta, dado que implica la satisfacción, por parte de la fuerza de trabajo, de una de sus necesidades consideradas básicas por la sociedad contemporánea, es decir, necesarias para su reproducción como fuerza de trabajo. Ampliaremos esto último más adelante.

Por su parte, no es un dato menor el hecho del gobierno exigir a los beneficiarios del PAT (como a la mayoría de los beneficiarios de los diversos programas del MDS y del MTEySS) la creación de cuentas corrientes en el Banco de la Nación Argentina, como condición para recibir sus ingresos. Consideramos que dicho mecanismo beneficia, por un lado, al capital especulativo bancario (MARANHÃO, 2013), dado que los bancos, en este caso en particular, el Banco de la Nación Argentina, cuentan con mayor dinero líquido a su favor; por otro lado, tal iniciativa beneficia al capital productivo y comercial dado que el Banco Nación, en acuerdo con el MTEySS, MDS y determinados comercios, otorga descuentos y beneficios para los beneficiarios de los programas en la compra de bienes varios, como ser: artículos del hogar,

construcción y pinturerías, indumentaria y accesorios, niños, perfumería y farmacias, supermercado y tecnología (www.bna.com.ar).

Como colocamos arriba, las prestaciones de capacitación y educación formal (esto último sólo en el caso del PAT), así como aquellas referidas al saneamiento en los procesos de trabajo de las cooperativas, contribuyen a la reproducción de la fuerza de trabajo, es decir, a su preparación como fuerza de trabajo disponible para trabajar y valorizar el capital. Dicha satisfacción de necesidades básicas por parte de la clase trabajadora, también es un objetivo a cumplir por el PAT a través del trabajo de las cooperativas de obra pública y servicios en sectores vulnerables. En este sentido, el trabajo realizado por las cooperativas no sólo contribuye a la satisfacción de necesidades básicas y mejora en la calidad de vida de los cooperativistas (por medio del uso de sus ingresos), sino que también produce efectos similares en un grupo más extenso de la clase trabajadora.

En su conjunto, entendemos que dicha satisfacción de necesidades de la fuerza de trabajo consideradas básicas y esenciales por el capital- alimentación, vestimenta, educación, servicios, etc-, se materializan en un mayor reconocimiento de la clase trabajadora hacia los gobiernos en cuestión, principalmente en momentos críticos del capital, sufridos mayormente por ésta. En otras palabras, la mejora- aunque mínima y focalizada- de la calidad de vida de las personas partícipes de los programas, ello a partir del uso de nuevos servicios públicos, de la percepción de un ingreso y la posibilidad de consumo que este último les brinda, lleva a la clase trabajadora a otorgar cierto reconocimiento a los gobiernos de turno, quienes son percibidos como preocupados por revertir los problemas de pobreza y desempleo, es decir, por inserir a los desocupados en el mercado “formal” de trabajo. En relación a esto último, recordemos que tanto el REPRO como el PAT (principalmente en el caso del primero), fueron creados en momentos de crisis económica y conflicto social en la Argentina, por lo que entendemos los mismos son producto de la materialización de la cuestión social- expresada esta última principalmente por medio del accionar de los sindicatos en el nivel nacional- en la esfera política de gobierno de la Argentina. La temporal manutención de vínculos laborales (durante período de adhesión de la empresa al programa) y la creación de empleos esporádicos en las cooperativas de trabajo (los cuales, entendemos, lejos de representar un verdadero trabajo constituyen una mera contraprestación exigida a los beneficiarios para éstos no recibir ingresos “a cambio

de nada”) mantienen y mejoran el índice de desocupación de la Argentina, lo cual, reiteramos, además de implicar mejoras en la calidad de vida de los beneficiarios, prepara a estos últimos para seguir siendo explotados, valoriza al capital, y conceder legitimación a los gobiernos en cuestión. De esta manera, entendemos que las acciones promovidas por el REPRO y PAT expresan parte de la funcional “participación” estatal en el proceso de acumulación: contrariando a nuestra Constitución Nacional, tales acciones nivelan la necesaria tasa de desempleo, a la vez que promueven mano de obra precaria y desechable en correspondencia con los procesos de flexibilización del capital. Además, entendemos que tales programas garanten cierta igualdad de oportunidades pero no de resultados, por lo que lejos de combatir la desigualdad social, lo que se proponen los gobiernos es aliviar la condición de la población extremadamente pobre.

Para finalizar el presente capítulo, consideramos pertinente señalar que el mantenimiento y elevación del consumo de la clase trabajadora promovido por estos programas, se corresponde con las políticas de demanda agregada y crecimiento del mercado interno que, como vimos en el capítulo anterior, fueron históricamente defendidas por los gobiernos en cuestión (2002- 2011), principalmente en los momentos críticos del capital. Conforme ello, al referirse a las medidas gubernamentales tomadas durante períodos de crisis, en este caso, en el 2008, el gobierno sostuvo que el “éxito” alcanzado en el abordaje de esta última, residió en las políticas de fomento al mercado interno (FERNÁNDEZ, 2010):

(...) creo en un modelo de absoluta racionalidad con un **Estado sosteniendo la demanda agregada; con un sector privado que invierta y aumente la oferta; con un Estado que también proteja esa oferta; con una capacitación de nuestros recursos humanos a través de la educación, de la ciencia y la tecnología para agregar cada vez más valor a sus productos.** Esto es – señores legisladores y señoras legisladoras – lo que nos permitió sobrevivir como lo hicimos en el que año 2009, y enfrentar con expectativas muy buenas este año 2010 (FERNÁNDEZ, 2010, grifo nosso).

Asimismo, y en directa relación a lo arriba colocado, el gobierno defendió la política de créditos entendida como parcialmente responsable del incentivo a la demanda agregada y consecuente desarrollo industrial generador de puestos de trabajo:

El nivel de recuperación del **crédito popular** también, que se puede medir a través de tarjetas de débito y tarjetas de crédito, ha sido sumamente

importante. **Ha retornado el crédito a la Argentina.** Del año 2003 a la fecha, el consumo por tarjetas de crédito ha crecido el 1.019 por ciento y en las tarjetas de débito, donde reintegramos el 5 por ciento de IVA a cada uno de los consumidores, hemos crecido un 1.171 por ciento. Esto explica también, porque algunos dicen “por qué consumo, se calienta la economía”, pero si uno tiene además una fuerte política industrial de protección al trabajo y a la industria nacional, **este consumo, este incentivo a la demanda agregada constituye el reaseguro de desarrollo industrial y de generación de puestos de trabajo** que, dicho sea de paso, han sido en más de 5 millones de puestos de trabajo que hemos generado a la fecha (FERNÁNDEZ, 2011, grifo nosso).

En correspondencia a esto último, entendemos que los ingresos transferidos por el PAT a los cooperativistas, cumplen la misma función que la política de créditos dirigida a la clase trabajadora ocupada, principalmente a la de menores ingresos, dado que en ambos casos el gobierno fomenta el consumo de un sector de la población que, de lo contrario, no contribuiría a la valorización del capital por medio de la compra de mercadorías.

REFLEXIONES FINALES

Los procesos de reestructuración global del capital y del trabajo de los años 60/70, acompañados del crecimiento del desempleo y la precarización laboral, se expresaron en los distintos países de América Latina de manera similar: desde entonces, bajo la ideología y programa neoliberal, los gobiernos de los países periféricos (entre ellos, de facto) se dirigen a regular, con diversos matices, las nuevas dinámicas del capital en sus respectivos territorios, o en otras palabras, a diseñar espacios y condiciones propicias para el accionar “flexible” del capital. En lo que refiere al caso argentino en particular, en el cambio de siglo y a los fines de minimizar los efectos de la crisis estructural del 2001, que dejó alarmantes niveles de desocupación, pobreza e indigencia, entre otros tantos fenómenos perjudiciales para la clase trabajadora, los gobiernos relativizaron los procesos de flexibilización del capital, por medio de políticas que implicaron la redefinición de sus funciones de acumulación y de legitimación, y la “devolución” a la clase trabajadora de sus históricos derechos conquistados (MARTICORENA, 2005; MARTICORENA, 2015a). La creación y expansión de nuevos programas de empleo- éstos creados a finales del siglo XX con el fin de paliar los efectos de la crisis estructural de los 60/70 y acompañar los procesos de implementación de medidas neoliberales- constituyó una de las principales políticas dirigidas a “revertir”, en lo inmediato, los niveles de desempleo dejados por la reestructuración del capital en el territorio argentino. Dicho aumento de los programas de empleo en Argentina luego de las crisis del 2001 y del 2009, así como también, en momentos pre electorales (2006), nos lleva, a partir del análisis de su contenido y contexto de creación e implementación, a esbozar las siguientes reflexiones:

Los objetivos perseguidos por los programas sociales de empleo argentinos (2002-2011) responden a las históricas funciones de legitimación y acumulación de los Estados capitalistas en el proceso de acumulación, dado que los mismos se dirigen, de diversas formas e intensidad, a regenerar el capital y reproducir la fuerza de trabajo. Dichas funciones adquieren mayor intensidad y dinamismo en los momentos críticos del capital, en donde los gobiernos- ante la pérdida relativa de su legitimación-tienden a materializar en sus decisiones las demandas y formas de la lucha de clases. De esta manera, desde sus orígenes los programas de empleo- caracterizados por la creación

y/o regulación de vínculos laborales precarios, su corta durabilidad, carácter focal y complementariedad entre sí al momento de su ejecución- constituyen una de las tantas estrategias utilizadas por el capital para valorizarse y transitar sus crisis cíclicas y estructurales.

Conforme ello, los programas buscan, por un lado, disminuir los costos de ciertos sectores de la producción (acumulación). En el caso de los objetivos perseguidos por los programas REPRO y Argentina Trabaja, tal disminución tiene lugar por medio del subsidio a salarios, capacitaciones y realización de obra pública que no sólo es utilizada por la clase trabajadora para su reproducción como fuerza de trabajo, sino también por los propios capitalistas en sus procesos de circulación y regeneración del valor, entre otras estrategias señaladas a lo largo de la presente investigación.

Asimismo, los programas también disminuyen los costos productivos por medio de la implementación de diversos mecanismos de flexibilización de los procesos de compra y venta de la fuerza de trabajo. El carácter temporal de los programas (en su mayoría no superan los 10 meses de ejecución) constituye un gran ejemplo de esto último. Dicha temporalidad se expresa de diversas formas: en cooperativas (PAT y programa de Promoción y Asistencia del Trabajo Autogestionado y la Microempresa, para el caso de cooperativas generadas por trabajadores de empresas recientemente quebradas), emprendimientos individuales y/o grupales cuya continuidad no se encuentra garantizada por parte del Estado (programas Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social "Padre Carlos Cajade", De Herramienta por Trabajo, y De Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales, entre otros), así como también en empleos transitorios en el sector público y privado (PIL en sus diversas líneas de acción, De Entrenamiento para el Trabajo, SCyE, De Empleo Transitorio en Obra Pública con Aporte de Materiales: Trabajadores Constructores, De Desarrollo del Empleo Local, De Empleo Comunitario).

Por otro lado, los programas se dirigen a satisfacer- no obstante de manera parcial dado los bajos niveles de las transferencias monetarias- necesidades de la clase trabajadora consideradas básicas por el capital (legitimación), es decir, necesarias para su funcionamiento basado en la explotación. Este incremento de la capacidad adquisitiva de los trabajadores, así como también, de la capacidad de ganancia de la clase capitalista, se traduce en reconocimiento por parte de estas últimas hacia la clase gobernante. Desde un nivel más abstracto, dicho reconocimiento también está

dado por el hecho de los gobiernos reducir, no obstante de manera moderada y aparente debido al carácter temporal y precario de los empleos y demás prestaciones que los programas promueven, los niveles de desocupación y pobreza vigentes. De esta manera, la creación de los programas, acompañados durante su lanzamiento e implementación por diversos discursos oficiales que señalan y celebran las mejoras por éstos realizadas (en cantidad de empleos creados, trabajadores empleados, desempleados capacitados, sueldos subsidiados, etc), coloca a los gobiernos de turno como actores activos y preocupados, que logran dar respuesta a los problemas que aquejan a la sociedad.

En base a lo anteriormente expuesto, sostenemos que los programas sociales de empleo constituyen una estrategia del capital factible de coexistir con las diversas transformaciones- muchas de ellas entendidas como “conquistas” de la clase trabajadora- de la legislación laboral argentina desde finales del siglo pasado. En relación al período aquí estudiado (2002-2011), la “convivencia” entre los “avances” de la legislación laboral argentina del siglo XXI y los programas de empleo, deja de manifiesto la “supervivencia” de la lógica flexibilizadora en los procesos de regulación de la fuerza de trabajo argentina. Asimismo, tal simultaneidad señala determinadas contradicciones existentes entre la norma (leyes laborales), discursos (defensores del Trabajo Decente y genuino) y líneas de acción propuestas (programas)¹¹⁷ por los gobiernos en cuestión. De esta manera, los programas, así como los “avances” presentados en la legislación laboral, continúan profundizando el carácter heterogéneo y fragmentado de la clase trabajadora (mejoras en las condiciones laborales para trabajos formales, y creación de empleo precario).

Por su parte, desde un nivel de abstracción mayor, sostenemos que los programas de empleo así como los discursos a ellos referidos, conciben acríticamente al desempleo como un fenómeno estructural del capital, lo que los lleva a justificar su crecimiento en momentos de crisis. En consonancia con ello, el problema del desempleo es entendido por los programas y discursos oficiales como un desafío a combatir por medio de políticas públicas que- contradictoriamente, dado el reconocimiento del carácter estructural del primero en el capitalismo- garanticen el derecho a trabajar de

¹¹⁷ Otra contradicción presente en tal “convivencia” está dada por la participación de Argentina como Estado miembro en la OIT, organismo que como vimos promueve la creación y resguardo de Trabajo Decente.

la clase trabajadora¹¹⁸. De esta manera, los programas y discursos buscan “conciliar” las desigualdades del capitalismo por medio de la creación de empleos temporales y precarios, al tiempo que, también de manera contradictoria, atribuyen al trabajo valores relacionados con la dignidad, integración social (en este último caso vía reconocimiento social y participación de los trabajadores en la creación social de riquezas), y esfuerzo (individuales y colectivos). Entendemos que el siguiente pasaje del Programa Argentina Trabaja expresa lo anteriormente colocado:

Queda revista igual trascendencia el **valor reconocido por la sociedad argentina al trabajo**, como ejercicio de un derecho y, conjuntamente como **cumplimiento de la responsabilidad de sus integrantes de participar en el esfuerzo de creación de la riqueza y de satisfacción de necesidades prioritarias de la comunidad**. (Res. n. 3182, grifo nosso).

Conforme ello, además de las mejoras en la empleabilidad de la clase trabajadora y de la creación y mantenimiento de empleos, el problema de la desocupación es factible de ser resuelto, según lo establecido en el contenido de los programas, por medio de la cooperación de la clase capitalista- a través de la renovación y continuidad de sus inversiones y empleo de fuerza de trabajo, entre otras dimensiones- y la clase trabajadora- por medio del pago de impuestos, y la admisión de trabajar, con esfuerzo, bajo las condiciones establecidas por el capital-.

El reconocimiento del carácter estructural del desempleo en el capital, además de ser justificado de manera explícita en los discursos y diseños de los programas, como vimos a lo largo del presente trabajo, también se manifiesta en el crecimiento de la actuación del MDS -órgano estatal históricamente dirigido a asistir de manera focalizada a quienes quedan por fuera del “efecto derrame” defendido por los neoliberales- en los procesos de mejora de la empleabilidad y creación de puestos de trabajo (proceso de “activación de la política social”), inclusive en el caso de una economía, como la argentina en el período estudiado, con un elevada intervención estatal. En otras palabras, entendemos que el hecho del MDS- institución

¹¹⁸ La condición estructural del desempleo en el sistema capitalista torna inviable el derecho de trabajar promulgado en el artículo 14 de la Constitución Nacional Argentina. Asimismo, el tipo de trabajo promovido por la mayoría de los programas de empleo aquí estudiados, se contraponen a las disposiciones del artículo 14bis de dicha Constitución, referidas a las leyes de protección del y en el trabajo.

históricamente destinada a administrar temas referidos a la asistencia social y desarrollo humano por medio principalmente de transferencias monetarias directas-comenzar a implementar políticas sociales con contraprestaciones laborales, deja entrever el carácter transitorio, focal y asistencial de parte de la política de empleo nacional, y evidencia la necesidad del capital de crear de empleos “por fuera” y/o de manera paralela a la política macroeconómica.

En relación a lo anterior, adherimos a Lo Vuolo (2010) cuando afirma, también refiriéndose a los programas de empleo argentinos, que

La transformación de la política social en una política asistencial de empleo es un modo de diluir la propia naturaleza de los derechos sociales. La relación de empleo es una relación económica basada en derechos de propiedad, mientras que las políticas sociales establecen relaciones sociales fundadas en los derechos sociales. La confusión de estos ámbitos del complejo sistema social se expresa en la confusión entre el “derecho” a un empleo con la “obligación” de emplearse para recibir un beneficio de los programas sociales. A esto se le suma la precariedad, transitoriedad e insuficiencia del empleo que exigen los programas sociales como contraprestación. Lejos de consagrar un derecho social, la contraprestación laboral de los programas sociales sirve para consolidar y legitimar las relaciones de dominación/subordinación propias del mercado laboral. De este modo, la política social no logra expandir el acceso a los derechos sociales ni tampoco resolver la cuestión de la precariedad e insuficiencia de empleo, transformándose en un mecanismo más de control social a lo que adiciona su potencialidad para activar mecanismos de clientelismo político (LO VUOLO, 2010, p. 18).

Asimismo, la funcionalidad de los programas de empleo a las dinámicas del capital, también queda en evidencia en la contradictoria relación establecida entre el carácter inestable (temporal) de los trabajos que los primeros crean, y la creciente institucionalización, y por ende, mayor cantidad y estabilidad de los organismos estatales responsables de su implementación (creación de INAES, Secretaría de Economía Social, Oficinas de Empleo, Registro de Efectores sociales, etc.). De nuevo, como venimos anunciando a lo largo de la presente investigación, vemos cómo precarización y formalidad no son necesariamente antónimos. De acuerdo a Varela (2015)

El avance del trabajo precario a nivel mundial (y su “normalización” como tendencia del capitalismo actual) provocó un doble movimiento ideológico: por un lado, mostró la falsedad de las tesis del “fin del trabajo” (y de su consecuente “adiós al proletariado”) debido a la extensión de lo que Ricardo Antunes llamó la clase-que-vive-del-trabajo; por otro, cuestionó la ilusión (¿socialdemócrata?) de que el trabajo asalariado es sinónimo de estabilidad y ascenso social y antónimo de pobreza y exclusión. Hoy

asistimos a un panorama que hubiera parecido paradójico hace 40 años: una inédita expansión del trabajo asalariado y, al mismo tiempo, su imbricación (no como anomalía sino como norma) con la pobreza, la precarización y la “exclusión social” (VARELA, 2015, p. 1).

En relación a esto último, resulta pertinente preguntarnos sobre quién/es fueron los verdaderos beneficiarios del crecimiento de la economía Argentina en el período aquí estudiado (2002-2011), ello considerando la expansión que en el siglo XXI tuvieron los programas sociales de empleo, estrategias gubernamentales históricamente dirigidas a la clase trabajadora desempleada, principalmente aquella con mayores dificultades para conseguir empleo.

Concluimos la presente investigación señalando la necesidad de acrecentar los estudios críticos de la lógica de acumulación del capital, y el papel de los Estados nacionales en dicho proceso. En otras palabras, entendemos que el carácter estructural del desempleo, pobreza y precarización en el capitalismo, entre otras tantas opresiones, torna necesario el cuestionamiento de las bases en las que este último se sustenta, entre ellas, las funciones de acumulación y legitimación de la política social de los Estados nacionales. Para tal fin, debemos cuestionar la lógica hegemónica de creación y apropiación de la ganancia en el capitalismo, y los diversos mecanismos utilizados por el capital para su funcionamiento. Sostenemos, por lo tanto, que las necesidades de la clase trabajadora deben satisfacerse rompiendo con la lógica del capital, y no siendo funcionales a ella, como es el caso de la creación de programas sociales de empleo.

REFERENCIAS:

ANDRENACCI, Luciano; SOLDANO, Daniela. Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. In: ANDRENACCI, Luciano (comp). **Problemas de política social en la Argentina Contemporánea. Buenos Aires.** Prometeo- UNGS, 2006. Disponible en: http://www.academia.edu/454645/Aproximaci%C3%B3n_a_Las_Teor%C3%ADas_De_La_Pol%C3%ADtica_Social_a_Partir_Del_Caso_Argentino. Acceso en: 14 mai. 2016.

ARGENTINA, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. **Trabajo y Empleo en el Bicentenario. Cambios en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003-2010.** Buenos Aires: 2010.

ARGENTINA, Subsecretaría de Programación Macroeconómica del Ministerio de Hacienda de la Nación. **La experiencia argentina en políticas de transferencias monetarias durante la última década.** Buenos Aires: 2015.

ARIOVALDO, Santos. Precarização e sindicalismo: antigos problemas, novos desafios. In: **Revista Coletiva**. N. 19, 2016.

ARRIGHI, Giovanni; BEVERLY, Silver. **Caos y orden en el sistema-mundo moderno.** Madrid: Ediciones Akal, 2001.

ARTOUS, Antoine. Retorno sobre algunas dificultades y discusiones. In: **Naturaleza y forma del Estado capitalista**, Editorial Herramienta, Buenos Aires, Argentina, 2016.

AVALLE, Gerardo. Subjetividades en las políticas laborales: un estudio del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en Córdoba. In: JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP, 5., 2012, La Plata, Argentina. Disponible en: <https://www.aacademica.org/000-097/349.pdf>. Acceso en: 25 nov. 2016.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 2006.

BASUALDO, Victoria. Tercerización laboral en argentina y américa latina: debates y desafíos para una agenda de investigación. In: **Revista Épocas**, n.3, Buenos Aires, 2016.

BASUALDO, Victoria; ESPONDA, Maria Alejandra. Abordajes sobre la tercerización laboral em América Latina: Aportes y perspectivas. In: JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP, 7, 2014, Ensenada, Argentina. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4667/ev.4667.pdf. Acceso en: 25 feb. 2018.

BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social.** Fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2011.

BROWN, Brenda; PÉREZ, Paulo. ¿La condicionalidad como nuevo paradigma de

política social en América Latina? In: **Revista De Prácticas y Discursos**, Chaco, v.5, n. 6, ene./jul., 2016.

CALVO, Cristina. La mesa de Diálogo Argentino o la búsqueda de un proyecto compartido de nación. In: **Revista Espacio Laical**. La Habana: 2011. Entrevista concedida a Roberto Veiga González.

CANELO, Paula. Las identidades políticas en la Argentina de los años noventa: continuidades y rupturas entre peronismo y menemismo. In: **Revue de Civilization Contemporaine de l'Université de Bretagne Occidentale**, n 5, 2005.

CAO, Horacio; VACA, Josefina. El fracaso de la descentralización argentina. In: **Revista Andamios**, vol. 4, n. 7, dic., 2007.

CARCANHOLO, Marcelo Días. **Dependencia, super-explotación del trabajo y crisis: una interpretación desde Marx**. Madrid: Ediciones Maia, 2017.

CARNEIRO ARAÚJO, Angela. Precarização e informalidade. In: **Revista Coletiva**. N. 19, 2016.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.

CENTRÁNGOLO, Oscar; GATTO, Francisco. Descentralización fiscal en Argentina: restricciones impuestas por un proceso mal orientado. In: SEMINARIO DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL: HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE TERRITORIOS COMPETITIVOS E INNOVADORES. Quito, 2002.

CENTRÁNGOLO, Oscar; JIMÉNEZ, Juan Pablo. Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. In: **Revista de la CEPAL**, n. 84, Buenos Aires, 2004.

COIMBRA, Marcos. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES, S. et al. **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

CUERVO, Luis; WILLINER, Alicia. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. In: **Revista Líder**, vol. 15, 2009.

CURCIO, Javier; BECCARIA, Alejandra. Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010. In: HINTZE, Susana; DANINI, Claudia (Org.). **Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990- 2010**. 1. ed. Buenos Aires: Los Polvorines, 2011. p. 61-101.

DANINI, Claudia. El espacio público en su laberinto: las políticas sociales y las confrontaciones del universalismo. In: GLUZ, Nora; ARZATE SALGADO, Jorge (Org.). **Particularismo y universalismo en las políticas sociales: el caso de la educación**. Buenos Aires: UNGS- Universidad Autónoma del Estado de México, 2010.

DARDENGO, André. A política pública (social) de fomento à Economia Solidária brasileira em debate. In: ENCUESTRO INTERNACIONAL DE ECONOMÍA POLÍTICA

Y DERECHOS HUMANOS, 6, 2012, Buenos Aires.

DEL VALLE, Alejandro. Política social focalizada y construcción de una red social. Lecciones de la experiencia argentina. **Revista Estudios Sociales**, v. 16, n. 32, México, jul./dic. 2008. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-45572008000200001&script=sci_arttext Acceso en: 4 mai. 2014.

DÍAZ LANGOU, Gala. et al. **Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político- institucionales en la gestión.** Buenos Aires: CIPPEC: 2010.

DUCK, Graça. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios?. In: **CADERNO CRH**, v.24, n. sep. 01, Salvador, 2011.

FERNÁNDEZ, Juan Pablo. **La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” en ámbitos subnacionales.** Buenos Aires, CIPPEC, 2012a.

FERNÁNDEZ, Cristina. Discurso Apertura Sesiones Ordinarias Congreso de la Nación Argentina, 2009. Disponible en: <http://www.cfkargentina.com/mensaje-de-cristina-a-la-asamblea-legislatura-2009/> Acceso en: mar., 2018.

_____. Discurso Apertura Sesiones Ordinarias Congreso de la Nación Argentina, 2010. Disponible en: <http://www.cfkargentina.com/cfk-en-el-congreso-apertura-del-periodo-de-sesiones-ordinarias-2010/> . Acceso en: mar., 2018.

_____. Discurso Apertura Sesiones Ordinarias Congreso de la Nación Argentina, 2011. Disponible en: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/6212-apertura-del-129-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional-discurso-de-la-presidenta-cristina-fernandez> Acceso en: mar., 2018.

_____. Discurso Apertura Sesiones Ordinarias Congreso de la Nación Argentina, 2012b. Disponible en: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/25724-apertura-del-130o-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion> Acceso en: mar., 2018.

FÉLIZ, Mariano. Dialéctica de la crisis. Argentina 1991- 2001. In: **Revista Herramienta**, n. 30, Buenos Aires. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.8406/pr.8406.pdf.

FORERO, Néstor. La deuda externa es un genocidio. In: **Revista Huellas de la Historia**, n. 21, Buenos Aires, jun. 2011. Entrevista concedida a Evelina Ramírez.

FORTEZA, Paula. **La implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en ámbitos subnacionales.** Buenos Aires: CIPPEC, 2012.

GABRINETTI, Mariana. Programas sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingreso: análisis de su implementación desde la perspectiva de los

técnicos, profesionales y receptores. In: **Revista Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo**, Buenos Aires, v. 4, n. 20. 2014.

GAMBINA, Julio. El cambio político regional obstaculizó la ofensiva del capital. In: ELÍAS, Antonio (comp.). **La experiencia de los gobiernos progresistas en debate: la contradicción capital trabajo**. Montevideo: Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (COFE), 2017.

GIACOBONE, Gabriel; SOROKIN, Isidoro. Violencia estructural del desempleo en los nuevos patrones de acumulación. Notas acerca de la funcionalidad de la mano de obra excedente en la Argentina de los noventa. In: CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO, 7, Buenos Aires, 2005. Disponible en: <http://www.aset.org.ar/congresos/7/01006.pdf>. Acceso en: 4 oct. 2017.

GIGLIANI, Guillermo. Un estudio integral del período kirchnerista: reseña de la economía argentina en su laberinto. In: **Revista Ideas de Izquierda**, n. 24, oct. 2015.

GRASSI, Estela. **Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)**. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2003.

_____. La normalidad del trabajo, empleos normales y vidas de trabajo: razones para trabajar. In: **Revista Katálysis**, vol. 12, n. 2, jul./ dez. Florianópolis, 2009. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802009000200012>

_____. Argentina: La Reforma neoliberal y la ¿“contra reforma”? Transformaciones estructurales y una larga transición. In: SEMINARIO INTERNACIONAL DILEMAS LATINOMERICANOS ACTUALES DE CARA AL DESARROLLO Y LA DEMOCRACIA, 2011, México. Disponible en: www.webiigg.sociales.uba.ar/grassi/postgrado1constr.html. Acceso en: 20 mar. 2013.

HARVEY, David. **Breve historia del neoliberalismo**. Madrid: Ediciones AKAL, 2007.

HINTZE, Susana. Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas de lo posible. In: SEMINARIO- TALLER DE ECONOMÍA SOCIAL DE LA PATAGONIA, 2., 2006, Trelew. Disponible en: [file:///C:/Users/Florencia%20Pretto/Downloads/Hintze Pol ticas ESyS RILESS .pdf](file:///C:/Users/Florencia%20Pretto/Downloads/Hintze_Pol_ticas_ESyS_RILESS_.pdf). Acceso en: 21 jul. 2014.

HOPP, Malena Victoria. Políticas sociales de empleo en la Argentina 2003-2008: un estudio comparativo de planes de promoción del auto-empleo. In: CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO, 9., 2009. Disponible en: http://www.aset.org.ar/congresos/9/ponencias/p5_hopp.pdf Acceso en: 2 fev. 2017.

IAMAMOTO, Marilda. A questão social no capitalismo. In: **Revista Temporalis. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Sevcio Social**, ano II, n. 03, Brasília, jan./jun. 2001.

KOHAN, Néstor. **El Capital. Historia y método. Una Introducción.** Buenos Aires: Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo, 2001.

KATZ, Claudio. La Anatomía del kirchnerismo, 2013. Disponible en: <https://fisyp.org.ar/media/uploads/anatomia.pdf> Acceso en: ago. 2017.

KIRCHNER, Néstor. Discurso Apertura Sesiones Ordinarias Congreso de la Nación Argentina, 2004. Disponible en: <http://www.cfkargentina.com/nestor-kirchner-se-dirige-a-la-asamblea-legislativa-del-congreso-2004/>. Acceso en: mar. 2018

LAHERA, Eugenio. **Política y políticas públicas.** Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas, 2004.

LO VUOLO, Rubén. **El programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país.** CIEPP: Buenos Aires, 2010.

MADOERY, Oscar. Más y Mejor Trabajo para todos: del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes. Políticas activas de empleo, Argentina 2003-2010. Sistematización y análisis integrado. Buenos Aires: CEA-OIT., 2011.

MARINI, R. M. Dialética da Dependência. In: TRASPADINI, R. S.; STEDILE, J. P. **Ruy Mauro Marini: vida e obra.** São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MARANHÃO, Cezar Henrique. Os nós financeiros das políticas sociais: financeirização, fundo público e políticas de combate à pobreza no Brasil. In: TAVARES, Maria Augusta; GOMES, Claudia (orgs.). **Intermitências da crise e questão social: uma interpretação marxista.** João Pessoa: Ed. UFPB, 2013.

MARIO, Agustín. Ampliando el significado del trabajo: el Programa Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja como un empleador de última instancia limitado. In: Revista Trabajo y Sociedad, n. 29, 2017. Disponible en: www.unse.edu.ar/trabajosociedad

MARTICORENA, Clara. Precariedad laboral y caída salarial. El mercado de trabajo en la Argentina post convertibilidad. In: CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO, 7, Buenos Aires, 2005. Disponible en: <http://www.aset.org.ar/congresos/7/02008.pdf> Acceso en: 15 nov. 2017.

_____. Un balance de la legislación laboral durante el kirchnerismo. In: **Revista Ideas de Izquierda**, n. 20, jun., 2015a.

_____. “Revitalización” sindical y negociación colectiva en Argentina (2003-2011). In: Revista Perfiles Latinoamericanos, vol. 23, n. 46, 2015b.

MARX, Karl. **O Capital. Crítica da Economia política. Livro I. O processo de produção do Capital.** São Paulo: Boitempo, 2013.

MATHIAS, Gilberto, SALAMA, Pierre. **O Estado superdesenvolvido: ensaios sobre**

a intervenção estatal e sobre as formas de dominação no capitalismo contemporâneo. São Paulo, Editora Brasiliense, 1983.

MEMORIA DEL SAQUEO. Dirección: Fernando Ezequiel Solana, Buenos Aires, Buenos Aires, Coproducción Cinesur S.A. (Argentina) ADR Productions (Francia) Thelma Film AG (Suiza), con la participación del Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales I.N.C.A.A., la Télévision Suisse Romande, Oficce Fédéral de la Culture, Centre National de la Cinématographie, D.D.C., Ciné Cinéma, Y.L.E, T.V. 1, Trigon Film, E.E.D., E.Z.E.F., Universidad Nacional de San Martín y Distrubution Company, 120', 2004.

MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. El marco conceptual. In: MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Buenos Aires: Ariel Ciencia Política, 1992.

MERCATANTE, Esteban. De laberintos, espejismos y relatos. In: **Revista Ideas de Izquierda**., n. 24, oct. 2015.

MÉSZÁROS, Itsván. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MONTECINOS, Egon. Estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. In: **Revista EURE**, vol. 31, n. 93, Santiago de Chile, 2005.

MORAES, Lívia. Financeirização e precarização: duas faces da mesma moeda. In: **Revista Coletiva**. N. 19, 2016.

MORRESI, Sergio Daniel. La persistencia del neoliberalismo en Argentina. Más allá de la propuesta republicana. In: **Revista Épocas**, n 1, 2015.

NAKATANI, Paulo. Contradições e crises do capitalismo após 1990. s/d.

NAKATANI, Paulo; HERRERA, Rémy. Crise financeira ou... de superprodução?, 2011. Disponible en: http://resistir.info/crise/crise_remy_paulo.html Acceso en: 11 nov. 2017.

NEFFA, Julio César. **Políticas públicas de empleo I (1989 a 1999)**. Buenos Aires: CEIL, n 5, 1/2011a.

_____. **Políticas públicas de empleo II (1999 A 2002)**. Buenos Aires: CEIL, n 6, 2/2011b.

_____. **Políticas públicas de empleo III (2002 a 2010)**. Buenos Aires: CEIL, n. 7, 3/2011c.

_____. **Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes**. Buenos Aires: CEIL, n. 8, 4/2011d.

_____. **El funcionamiento del mercado de trabajo según los organismos internacionales y sus propuestas de políticas de empleo**. Buenos Aires: CEIL, n. 9, 1/2012a.

_____. **De las políticas pasivas a las políticas activas de empleo: análisis**

comparativo de las políticas públicas de empleo (1989-2011). Buenos Aires: CEIL, n. 10, 2/2012b.

_____. **Políticas activas de empleo durante la postconvertibilidad.** Buenos Aires: CEIL, n. 10, 2012c.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “Questão Social”. In: **Revista Temporalis. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**, ano II, n. 03, Brasília, jan./jun. 2001.

NOVICK, Marta. Reconversión segmentada en la Argentina: empresas, mercado de trabajo de relaciones laborales a fines de los '90. In: DE LA GARZA TOLEDO, Enrique (comp.). Reestructuración productiva, mercado de trabajo y sindicatos en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2000. Disponibles en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101108023254/garza5.pdf> Acceso en: 05 jan. 2018.

DE OLIVEIRA, Orlandina; SALLES, Vania. Reflexiones teóricas para el estudio de la reproducción de la fuerza de trabajo. In: GARZA TOLEDO, Enrique de la (Coord.) **Tratado latinoamericano de Sociología del trabajo**, México: El Colegio de México/Flacso/UAM/FCE, 2000.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). **Panorama laboral 2003. América Latina y el Caribe.** Lima: 2003.

_____. **El Trabajo Decente: la concepción de la OIT y su adopción como estrategia de desarrollo en Argentina.** Buenos Aires: 2013.

_____. **Fortalecimiento de la inspección laboral en Argentina: el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT).** Buenos Aires: 2014.

_____. **Servicios Públicos de Empleo en América Latina y el Caribe.** Buenos Aires: 2015.

PALMIERI, Pilar. **Política social, acumulación y reproducción de la fuerza de trabajo en Argentina: Un análisis para el período 1993-2009**, CEC: 2016.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes.** 2013a. 307 f. Tese (Doutorado em Política Social) - Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília.

PEREIRA, Potyara A. P. Questão Social, Serviço Social e Direitos da Cidadania. In: **Revista Temporalis. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**, ano II, n. 03, Brasília, jan./jun. 2001.

_____. **Política Social.** Temas & questões. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. A proteção social contemporânea: cuiprodest?. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 116. P. 636- 651, out./dez., 2013b.

PÉREZ, Pedro Ernesto; FÉLIZ, Mariano. La crisis económica y sus impactos sobre la política de empleo e ingresos en Argentina. In: **Revista Ser Social**, vol. 12, n. 26, 2010.

PÉREZ SOTO, Olga. **Internacionalización del capital: respuesta socialista**. La Habana: Félix Varela, 2009.

PRETTO, Florencia Inés. La descentralización de funciones sociales y la redefinición de los Estados locales. Acerca de la implementación de políticas sociales por parte del municipio santafesino. Los casos del programa nacional Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMyMT) y del programa local Los Solares (2008-2013). In: **Revista De Prácticas y Discursos**, Chaco, v. 4, n. 5, jul/dic, 2015.

_____. La contradicción capital- trabajo: un análisis del contenido normativo del programa argentino Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMyMT). In: **Revista ABET**, v. 16, n. 1, Jan. /Jun., 2017.

QUIROGA, Hugo. **El tiempo del «Proceso». Conflictos y coincidencias entre políticos y militares**. Rosario: Homo Sapiens , 2003.

RAPOPORT, Mario. **Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)**. Buenos Aires: Emecé, 2017.

REPETTO, Fabián. Notas sobre los aspectos político-institucionales que impiden la construcción de la autoridad social en el caso argentino. In: CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA- SOCIEDAD ARGENTINA DE ANÁLISIS POLÍTICO, 5, Córdoba, 2001.

REPETTO, Fabián. et al. **Plan "Jefes y Jefas de hogar desocupados en Argentina" (2002-2003): Un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica**. INDES: 2006.

REPETTO, Fabián; ANDRENACCI, Luciano. **Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana**. Buenos Aires: 2009. Disponible en: http://www.fcpolit.unr.edu.ar/politicassocial2/files/2014/08/Repetto_Andrenacci_U2.pdf. Acceso en: 15 jul. 2014.

RODRIGUES, Alfonso. Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil. In: **Revista de la CEPAL**, n. 84, 2004.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina; REYES, María Fernanda. **La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo**. CIEPP: Buenos Aires, 2006.

ROBINSON, William. La globalización capitalista y la transnacionalización del Estado. Espacios N° 13. Ebert-CEDAL, 2001.

ROMERO, Ricardo. Fundamentos teóricos de la política social. In: BRACHO, Carmen A; FERRER, Jorge G. **Política Social**. Madrid: McGraw-Hill, 1998.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social**. Brasília: Instituto Teotonio Vilela, 1998.

SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. **Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo**. São Paulo: Nobel 1997.

SALAMA, Pierre. Estado e Capital: O Estado capitalista como abstração real. **Estudos CEBRAP 26**, São Paulo, 1980.

_____. A abertura revisitada: crítica teórica e empírico do livre- comércio. Atualidade do pensamento de Ruy Mauro Marini sobre a mais- valia absoluta. In: MARTINS, C. E.; SOTELO, A. (Orgs.). **A América Latina e os desafios da globalização**. São Paulo: Boitempo, 2009.

SEIFFER, Tamara. La política social en Argentina como forma de reproducción de su especificidad. In: **Revista Ideas de Izquierda**. n. 34, Buenos Aires, oct. 2016.

SIDICARO, Ricardo. **Los tres peronismos**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.

TOUSSAINT, Eric. **A Bolsa ou a vida. A dívida externa do Terceiro Mundo: As finanças contra os povos** . São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

VARELA, Paula. Precariado: el hecho maldito del país kirchnerista. In: **Revista Ideas de Izquierda**., n. 20, jun., 2015.

GIOSA ZUAZUA, Noemí. **La estrategia de la administración Kirchner para enfrentar los problemas del mercado de empleo**. CIEPP: Buenos Aires, 2006.

_____. Refutando las recomendaciones flexibilizadoras para bajar el costo laboral, s/d, 2016. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/318280700 Refutando las recomendaciones flexibilizadoras para bajar el costo laboral](https://www.researchgate.net/publication/318280700_Refutando_las_recomendaciones_flexibilizadoras_para_bajar_el_costo_laboral)

Páginas web consultadas

<http://www.ilo.org> (OIT)

www.argentina.gob.ar (Poder Ejecutivo de Argentina).

www.trabajo.gob.ar (MTEySS).

<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial> (MDS).

<http://servicios.infoleg.gob.ar> (MJyDH)

www.cfkargentina.com

<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos>

www.bna.com.ar (Banco Nación argentina)