

Entre la compensación y la inclusión.

Tensiones en las políticas laborales y de empleo en la Argentina post-convertibilidad.

Between compensation and inclusion.

Tensions in labour and employment policies in Argentina's post-convertibility period.

Gerardo Avalor

Universidad Católica de Córdoba (UCC)
avallegera@hotmail.com

Ma. Gabriela Brandán Zehnder

Universidad Católica de Córdoba (UCC)
mgbrandanzehnder@gmail.com

Fecha de recepción:

11 de junio de 2011

Fecha de aceptación:

15 de julio de 2011

Resumen

Las crisis recurrentes del capitalismo y la persistencia de situaciones de pobreza nos invitan a repensar la centralidad del trabajo y atender a las nuevas configuraciones que adopta. Partimos del supuesto de que las políticas públicas son un espacio privilegiado para analizar los modos en que el estado opera sobre la desigualdad. De este modo, nuestro escrito indaga las políticas públicas de empleo en la Argentina post-convertibilidad a los fines de advertir el tipo de dinámicas que se instalan y/o reproducen en relación al mundo del trabajo. La relevancia de pensar la dinámica reproductiva de las políticas públicas y las formas que adopta la estatalidad en el mundo laboral, radica en una apertura de los horizontes de interpretación a nuevas formas de inclusión.

Palabras Claves: políticas públicas – estado – trabajo – desempleo.

Abstract

The recurrent capitalist crisis and the persistence of poverty situations lead us to rethink the centrality of labour and to address the new configurations it adopts. We start from the assumption that public policies are a privileged sphere for an analysis of the

ways state agencies deal with inequality. Thus, this paper enquires public policies for employment promotion in Argentina's post-convertibility period in order to detect the kind of dynamics installed and/or reproduced in relation to the employment field. The significance of thinking a reproductive dynamics of public policies and the forms adopted by the state's involvement in the labour world lies in the opening of interpretive horizons towards new forms of inclusion.

Key words: public policies – State – work – unemployment.

Introducción

En los últimos años, la problemática laboral ha ampliado su presencia en las agendas de los gobiernos regionales. El tratamiento del empleo como un “problema público”¹ gana terreno en la región latinoamericana al promediar el fin de la década de los 90. Durante ese período, la flexibilización de los mercados de trabajo y la precarización de las condiciones laborales tuvieron un fuerte impacto en las modalidades de incorporación de mano de obra, los niveles salariales y, por ende, en el aumento de la exclusión, fenómenos ajenos – de algún modo – al complejo institucional desarrollado por los anteriores estados desarrollistas o proteccionistas.

No obstante, como fuera indicado en un trabajo previo (Avalu y Brandán Zehnder 2010), a comienzos del siglo XXI irrumpió en la región una serie de manifestaciones e intervenciones provenientes del complejo institucional propio de la estatalidad y pusieron el acento en una mayor presencia del estado. Los inicios de la nueva década inauguran lo que podríamos llamar un “retorno de lo público” al escenario político, y una intensificación de las facultades de intervención del estado en la esfera laboral, antes denostadas a favor de la mera regulación.

A pesar de esto, la estructura laboral y la dinámica de relaciones entre los diferentes actores implicados advierten sobre una situación perversa² en la que coexisten condiciones de trabajo y empleo previas a la matriz económica actual (Murillo 2008; Avalu 2010), junto con nuevas reglamentaciones y políticas públicas tendientes a fortalecer determinadas dimensiones del mundo laboral. Entre estas, la creación de condiciones de estabilidad, el fomento a la capacitación y la mejora de la empleabilidad, el incremento de los niveles salariales, la regularización de los empleos informales, etc.

Las rupturas y continuidades dentro de los proyectos políticos regionales son un aspecto importante en el momento de analizar la configuración de las diferentes esferas de la vida social, y la del trabajo es una de ellas.

En el caso argentino, puntualmente luego de la crisis de 2001-2002, las estrategias para enfrentar los problemas de trabajo e ingresos se relacionan, en gran medida, con la lucha contra la exclusión social y a favor de garantizar la gobernabilidad (Neffa 2008:320). Así, se despliega un conjunto de políticas que tienden a enfrentar los crecientes índices de pobreza y desempleo, al mismo tiempo que operan nuevos dispositivos dentro de cada política, cuyo resultado deviene en una nueva construcción de los sujetos beneficiarios³.

El desplazamiento del abordaje a la problemática del empleo alcanza su máxima expresión en el “Plan Integral para la Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo” creado en el año 2003, línea matriz en relación a la política de empleo en el país y el paraguas bajo el cual surgirán múltiples programas de empleo. Ello nos lleva a problematizar la estructura de esas políticas en tanto permite señalar el tipo de trabajo que pretenden construir, garantizar o reproducir.⁴

Por ello, en el presente trabajo nos proponemos identificar las principales políticas de gobierno que se han implementado a partir de ese momento. El supuesto que orienta la indagación consiste en que las políticas que intervienen actualmente en los sectores con problemas de empleo, frente a una situación favorable de este indicador, tienden a reproducir dinámicas no contributivas; esto podría reducir, consecuentemente, las políticas del trabajo a políticas compensatorias, en tanto las prestaciones que estas medidas suponen consisten en una extensión, vía excepcionalidad, de aquellas que antaño derivaban del trabajo.⁵

Sin embargo, esta afirmación requiere de algunos matices. En un trabajo previo concluimos que los programas laborales implementados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) en la última década muestran, en su conjunto, una tensión entre la *compensación*, la *promoción* y la *formación*. En ese momento, un aspecto que consideramos necesario incorporar fue la distinción entre políticas laborales y políticas de empleo. Así, la diferencia destaca, en grandes rasgos, la presencia o la ausencia de las protecciones sociales que acompañan al trabajo estable, frente a otras iniciativas orientadas a desarrollar o incorporar a los sujetos al mundo del trabajo. Estas últimas han sufrido una transición en este período, tanto en sus fundamentos como en su articulación institucional. Las políticas de empleo focalizadas y compensatorias, que conducen a la construcción de dispositivos centrados en la “falta” de capacidades individuales para convertirse en “empleable” y en consecuencia sujetos de asistencia, comienzan a ser matizadas con otra serie de mecanismos que construyen la política de empleo a partir de una articulación sobre lo territorial, con base en la generación de nuevas experiencias de trabajo.

De esta manera realizaremos, en primer lugar, una síntesis conceptual de los principales referentes teóricos utilizados en este trabajo para dar paso, en un segundo mo-

mento, a una reflexión sobre la dinámica laboral de los últimos años. Posteriormente, identificaremos las diferentes políticas dirigidas a los sectores trabajadores (empleados y desempleados) para luego profundizar en un conjunto de aspectos vinculados con los modos de intervención, la problemática que abarcan, los fundamentos de las políticas y los sujetos que construyen.

Con relación a la estrategia metodológica utilizada, hemos recurrido a la técnica de *recolección documental* para el seguimiento de las políticas estatales. Posteriormente, utilizamos la técnica de *análisis de contenido* en dos instancias bien diferenciadas, apelando a herramientas gráficas que provee el software Wordle: en primer lugar, la identificación de los principales aspectos emergentes y teóricos previstos; luego, en un segundo momento, abordamos los discursos que construyen las políticas para identificar las lógicas argumentativas que se tornan recurrentes y transversales, permitiendo de este modo localizar y explicitar el campo semántico que define al mundo laboral contemporáneo.

Breve apartado conceptual

Hablar de “mundo del trabajo” implica, antes que escindirlo de manera autónoma del mundo social, abordarlo a partir de la especificidad de las relaciones sociales que se tejen en su interior, pero, en todo momento, inscriptas en la totalidad social de la que forman parte, tratando de identificar sus propiedades características, sujetos, prácticas, intereses y lógicas de relacionamiento que lo conforman como un campo singular.

En este sentido, el trabajo no puede ser pensado como una categoría abstracta, natural o anclada exclusivamente en una dimensión económica. Por el contrario, el tratamiento del empleo, es decir, las nociones de “empleo”, “desempleo” y “trabajo”, deben ser pensadas en términos de prácticas discursivas y no discursivas en donde intervienen múltiples aspectos. Como dice Lazzarato “son el resultado de una construcción que se realiza en el cruce de dispositivos que enuncian la ley, la norma y la opinión con otros dispositivos que producen categorías ‘científicas’ y con otros más que gerencian y controlan las conductas y los comportamientos de los individuos” (Lazzarato 2006:17).

Tal perspectiva nos permite considerar a las políticas públicas en general, y a aquellas referidas al mercado laboral en particular, como dispositivos de poder que actúan en una población y sobre un medio específico, esto es, en el espacio o contexto en el que las acciones de esa población se vuelven posibles. De esta manera, las políticas públicas como mecanismos de gubernamentalidad, siguiendo a Foucault (2009), actúan desde diferentes lugares de ese espacio, tales como la moneda, el consumo, el trabajo, etc., “gestionando” las conductas y las desigualdades.

Como producto de las transformaciones que operan en el mundo del trabajo desde la década de los 70, estos mecanismos han generado nuevos procesos y formas de sub-

jetividad, una mayor diversidad en los contenidos de las demandas, así como también una relocalización de las acciones y resistencias en torno al trabajo. En definitiva, esta operatoria definió toda una economía del trabajo cuya meta fue regular las prácticas y discursos que producían los sujetos de ese mundo.

Los conceptos de posfordismo, posindustrialismo, posmodernismo y autonomismo obrero en Europa y Estados Unidos, y los de desarrollo, dependencia y marginalidad en Latinoamérica, condensan esa serie de debates y acontecimientos históricos que marcaron el ritmo de nuestros tiempos. Hoy podríamos decir que esas discusiones se materializan en conceptos tales como los de fin del trabajo, desafección, desafiliación, expropiación, etc., propios del primer mundo, y los de exclusión, desposesión, desempleo y precarización, propio de estas latitudes.

En América Latina, a diferencia de lo que ocurre en el viejo continente, tanto la flexibilidad como la heterogeneidad laboral son un clásico componente del mercado laboral y lejos están de constituir una nueva economía. En la región, la desocupación se había instalado, desde hacía más de dos décadas, muy por encima de los niveles europeos, y se convirtió en una componente central de los modelos económicos implementados en la región, donde el trabajo autónomo, por tiempo indeterminado, etc., se presentaron como sus características más comunes. La actual crisis financiera internacional, cuyas consecuencias son palpables en los niveles de desempleo registrados en los países centrales, nos resulta, en estos territorios, historia conocida.

Particularmente en Argentina se han producido grandes cambios sociales, políticos y económicos a partir del año 1983. Estas transformaciones han repercutido de manera considerable en el mercado laboral, el ordenamiento estatal y el comportamiento de los sectores del trabajo, reconfigurando la contienda política y las subjetividades colectivas.

En el *terreno político*, el retorno de la democracia en ese año y la crisis institucional de 2001-2002 son dos acontecimientos de gran relevancia regional. El primero de ellos se inscribe en el marco de la ola democratizadora de todo el continente que comenzaba a abandonar los regímenes dictatoriales instalados durante los 70. El segundo fue punto culminante de un proceso de resistencias que se venían gestando como consecuencia de las políticas neoliberales que habían sido implementadas desde entonces (Farinetti 1999; Sidicaro 2006).

En el *plano económico* se produjo un desplazamiento de la matriz de organización socio-política que se caracterizó por una fuerte presencia estatal en todas las esferas de la sociedad y por un modelo de acumulación asentado en el proceso de sustitución de importaciones, hacia una matriz mercadocéntrica en la que los requerimientos funcionales atendidos por el estado se orientan a garantizar la libre competencia y la apertura eco-

nómica, con preeminencia del capital financiero y un redireccionamiento postcrisis hacia un modelo con mayor regulación estatal, de carácter extractivo de recursos agrícolas y mineros y un incipiente proceso de industrialización (Murillo 2008; Svampa 2005).

Finalmente, en el *terreno social*, han tenido lugar fuertes transformaciones en las relaciones laborales como producto de las privatizaciones y de las leyes de flexibilización laboral, como así también una considerable ruptura de los procesos de colectivización y solidaridades sociales como consecuencia de los altos niveles de desocupación, pobreza y precariedad registrados a partir de mediados de la década de los 90 (De la Garza 2001; Fernández 2002; Svampa 2005).

Debido a estas transformaciones asistimos en los últimos ocho años en Argentina a un rediseño del modo de intervención estatal en lo social y en lo laboral, que se manifiesta en la proliferación del diseño y aplicación de nuevos instrumentos de políticas públicas. En el siguiente apartado se lleva a cabo una breve síntesis de los principales indicadores referidos al empleo y se analizan los mecanismos estatales implementados en este contexto.

El diseño entre datos

Tal como ha sido señalado hasta aquí, la recuperación económica luego de la crisis de 2001 llevó a un rediseño del modo de intervención estatal en lo social y laboral y a una nueva concepción del empleo y el trabajo. Esta situación condujo a una coexistencia de políticas de asistencia, promoción y empleo que llaman la atención sobre un escenario –si bien más favorable que décadas anteriores– en el que perviven lógicas económicas hegemónicas junto a otras provenientes de una matriz de acumulación previa.

En este sentido, gran parte del conjunto normativo que estructuró o redefinió al mundo laboral de los años 90 fue desmantelándose progresivamente, al mismo tiempo que se fue recuperando una serie de instrumentos que reforzaron la capacidad de defensa y negociación frente al capital, como por ejemplo las paritarias nacionales, los convenios colectivos, o el Consejo del Salario. Sin embargo, otro conjunto de mecanismos sigue agazapado pero vigente, como las modalidades de contratación, el tiempo de prueba, las exenciones impositivas a las pequeñas y medianas empresas, etc., (Avalor y Brandán Zehnder 2010).

Al mismo tiempo, el comportamiento de algunos indicadores laborales de la última década advierte al menos sobre dos aspectos significativos: la resistencia que muestra el *empleo informal* a pesar del fuerte dispositivo desplegado a través del Plan Nacional de Regularización del Trabajo, y que se ubicaba en 33,7% en el cuarto trimestre de 2010, registrando una reducción de 16,2 puntos en siete años (49,9% en 2003)⁶. Por otro lado, el estancamiento del indicador de subempleo señala limitaciones de los puestos laborales para cubrir las expectativas y necesidades de quienes se encuentran incluidos

en el mundo laboral, o lo que es más preocupante, un nivel de precarización salarial y empleo duro de combatir.

La segunda componente descriptiva de este apartado corresponde a un breve recorrido y enumeración de las principales políticas laborales implementadas después de la crisis.

El cambio en el modo de abordar la problemática del trabajo basado en un desplazamiento de la cuestión laboral hacia las dimensiones de exclusión y gobernabilidad, alcanza su máxima expresión en el Plan Integral para la Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo, línea política que surge el 23 de octubre de 2003 en el MTEySS. Este plan declara a la generación de puestos de trabajo como “el eje de las políticas públicas en general” y “que el objetivo básico de la política del Gobierno nacional es el de asegurar un crecimiento estable que permita la expansión de la actividad y del empleo” (Res. 256/03 MTEySS).

El plan se presenta como una línea de política activa de empleo frente a las políticas pasivas implementadas por gobiernos anteriores, dentro de la cual tiene lugar la creación de diferentes programas que apuntan a la inserción laboral (Brandán Zehnder, 2010). Una perspectiva como esta supone una visión a mediano y largo plazo, pues al actuar a un mismo tiempo sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, se propone reducir el desempleo haciendo frente, de manera durable, a las causas estructurales y propone, además, generar nuevos puestos de trabajo (Neffa 2008:319).

Los principales campos de acción que postula el plan para la promoción del empleo abarcan: el sostenimiento y la promoción del empleo genuino; la reinserción en el mercado de trabajo de los trabajadores desocupados; la intermediación laboral; la capacitación laboral y la formación profesional; y la asistencia técnica a los actores de la producción. Así, en los últimos años han surgido numerosos programas de empleo que apuntan a efectivizar la promoción (proyectos), formación (inserción), contención (del desempleo) y asistencia (información) en el mundo laboral⁷ (Avalle y Brandán Zehnder 2010). En este sentido, lo que se observa a grandes rasgos es, por ejemplo, un fuerte énfasis en la “promoción del empleo”, y un parcial desplazamiento de las iniciativas tendientes a la asistencia por desempleo.

La reorientación del tratamiento del empleo/desempleo en el plano nacional no sólo supuso una modificación de las políticas sino también la conformación de un entramado institucional de características particulares. La creación de una Red de Servicios de Empleo (principalmente a través de Oficinas de Empleo) y de una Red de Formación Permanente han sido los principales ejes operativos para dar sustento al funcionamiento de estas políticas.

Estos cambios institucionales, a su vez, poseen como premisas de gestión la territorialización de las políticas de empleo, la vinculación de estas a la producción y la concertación; trasladando la tarea del diagnóstico y la puesta en práctica de los dispositivos gubernamentales en los niveles municipales, mientras que el MTEySS opera como órgano técnico y asesor.

La fundamentación para estos cambios se vincula con las transformaciones ocurridas en los últimos años que exigen, debido a la multidimensionalidad que hoy caracteriza a los fenómenos de exclusión, una acción más coordinada entre las distintas esferas estatales y políticas más flexibles que puedan desarrollarse en la proximidad.

De esta manera, la gestión del empleo/desempleo en Argentina durante los últimos años ha girado en torno a una noción central, la que refiere trabajo como derecho, que construye a partir de una noción de inclusión sin condiciones en el mundo laboral. De este modo, no se observan requisitos que tiendan a regular sustantivamente los modos de contratación, o prefijen las condiciones salariales y de trabajo. El interés aparece, principalmente, asociado a la inclusión. La limitación de esta premisa es que la inclusión puede terminar reproduciendo condiciones de precariedad, o una inscripción degradada en la ciudadanía salarial.⁸

En este sentido, la promoción del trabajo se extiende desde el fortalecimiento del empleo público y privado hasta la promoción del autoempleo y de proyectos productivos individuales, sin garantías de supervivencia y subsistencia, sino simplemente como recurso de asistencia. Esta presencia dual del estado frente al empleo/desempleo conforma lo que previamente advertimos como la coexistencia de lógicas económicas nuevas con otras que son sobrevivientes de modelos de acumulación previos.

De ahí el interés por interpretar y profundizar las nociones y los sentidos que se asocian a las políticas laborales y por comprender, de ese modo, el campo discursivo que las contiene e instituye. A su vez, otro de los aspectos que refuerza la necesidad de interiorizarnos en los campos semánticos que definen el mundo del trabajo desde la estatalidad, reside en que los principales instrumentos de políticas públicas datan desde finales de 2002 o fueron creados durante los mandatos presidenciales de Néstor y Cristina Kirchner⁹.

Intervención, asistencia, reproducción ¿Más y Mejor Trabajo?

Este apartado lo organizamos a partir de un conjunto de herramientas metodológicas que nos permiten identificar los principales lexemas¹⁰ utilizados como fundamentos de las políticas. En primer lugar, el gráfico de palabras que se expone a continuación nos permite acceder al contenido general del Plan Integral de Promoción de Empleo Más y Mejor Trabajo.

Lexicografía 1: Programa Integral de Promoción de Empleo Más y Mejor Trabajo



Tal como se observa, es un plan centrado en el trabajo, aunque hay una fuerte presencia de lexemas asociados al empleo. Esto significa que la intención del Ministerio, al menos en el plano discursivo, es crear puestos de trabajo que posibiliten el acceso a prestaciones sociales.¹¹ Este sentido último de los programas es reforzado por una serie de calificativos en relación al trabajo, tales como: “genuino”, “integral”, “promoción”, “productivo”, “nacional”, “fortalecimiento”, “técnica”. Estas asociaciones se dan en torno al concepto central que moviliza el plan y nos muestran una construcción semántica que se ancla en lo productivo en detrimento de lo asistencial.

Por otro lado, el gráfico muestra un concepto interesante: el de “actor”. Esta noción gana terreno frente a la de “beneficiarios”, y da cuenta de la centralidad del sujeto como portador de “derechos”. Esta concepción del sujeto al que van destinados los programas de empleo se manifiesta en el marco de lo que hemos llamado “inclusión social integral” (Brandán Zehnder, Hernández y Monte 2010) es decir, que la inclusión social supone la articulación de las políticas de modo tal que converjan en la atención de las múltiples carencias del individuo (salud, alimentación, vivienda, etc.) pero cuyo eje central es el trabajo¹². Así, el destinatario de las políticas ya no es un beneficiario, sino un *sujeto de derechos* y como tal los derechos al trabajo, a la salud, a la vivienda son facultades que posee en cuanto ciudadano y ser humano, y el estado debe velar por su cumplimiento.

Otro lexema que resulta relevante es el de “desocupados”. Es importante señalar que el plan establece como necesaria y prioritaria la reinserción en el trabajo formal de los desocupados, fundamentalmente, a través de programas que tiendan a una inclusión “integral”. Este lexema aparece muy relacionado con otros que indican el perfil activo de las políticas tales como: “acción”, “promoción”, “formación”, “generación” e “inserción”. Esto muestra una diferencia muy importante con relación al modo en que la

política de empleo fue concebida durante la década de los 90, fundamentalmente de carácter pasivo y focalizada, es decir, fuertemente asociada con lo compensatorio.

En el siguiente gráfico tomamos treinta y tres programas desarrollados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social¹³ en el marco de esta línea política que venimos analizando.

Lexicografía 2: Programas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social



Lo primero que se observa es la relevancia de los conceptos que definen el escenario de las políticas de trabajo. En consonancia con lo señalado en el gráfico anterior, este se define como un espacio compuesto por programas cuyos principales elementos están enfocados a lo laboral, al empleo y a los destinatarios de las políticas. Estos últimos son definidos como “trabajadores”, a pesar de parecer una obviedad, la insistencia en esta afirmación se debe a que la noción asociada al mundo laboral y, principalmente, a los planes destinados al sector, consideran a los beneficiarios como “trabajadores” y no a su condición de desempleados por la que el estado afirma su presencia. Sin embargo, aparecen otros elementos que llaman la atención respecto del carácter de derechos con que se suelen inscribir estos programas, como el énfasis en la transitoriedad de la política, los plazos máximos de duración de cada intervención y la fuerte presencia de la estatalidad en la propuesta de promoción.

Por otra parte, la figura del “mercado”¹⁴, es decir aquellos lexemas que se asocian al sector privado —generador en gran parte de las condiciones de trabajo y de la demanda de empleo— surge en muy pocas ocasiones y tiene una presencia reducida, con lo cual aparece nuevamente en escena la centralidad de la injerencia estatal en la creación y la regulación del empleo.

Otro aspecto a destacar es la permanencia de un elemento central, el que se refiere a la “formación”. Esto tiene, en los diferentes programas de empleo, dos significados. Por un lado, la necesidad de calificar la oferta laboral para que el acceso al mundo del trabajo sea mediante puestos de mayor calidad y en consecuencia mejores remuneraciones; pero, por otro lado, mantiene el supuesto que la “inempleabilidad” de un determinado conjunto de la población responde a la ausencia de capacidades para ser competente en el trabajo¹⁵, antes que una incapacidad del modelo económico de generar nuevos puestos. Advertimos, no obstante, que a diferencia de la década anterior esta dimensión conforma una de las dimensiones de las políticas de empleo vigentes, y dista de ser la predominante.

Una tercera representación gráfica se acota a un grupo de programas laborales, específicamente a los que se asocian a la promoción de empleo, esto es, aquellos destinados a crear nuevos puestos de trabajo a partir de la generación de nuevas instancias productivas, ya sea a partir de financiar y estimular la producción actual, como a partir de la promoción de proyectos productivos individuales o de autoempleo.

Lexicografía 3: Planes Laborales



Una primera aproximación no muestra diferencias entre los dos gráficos. Sin embargo, el primero comprende treinta y tres programas y el segundo contiene sólo a los doce que se agrupan dentro del rubro “promoción del empleo”. Esto lleva a sugerir que no se presentan campos discursivos diferentes según la orientación de la política, sino que existe un campo relativamente homogéneo, independientemente de la función de cada programa.

En este sentido, la promoción del empleo se encuentra anclada en la contención e inclusión de los sectores desocupados y le da un fuerte énfasis a las condiciones indi-

tes de desocupación y de empleos precarios y/o informales. Además, se observa en el gráfico que “recuperación”, “registrado”, “empleo”, “permanente”, “remunerativa” “regularización” son lexemas que refuerzan el sentido de crear una estructura de empleo formal que garantice una inserción laboral y que habilite el goce de los derechos sociales. El programa REPRO se activa en 2002, pero cobra gran relevancia en la crisis financiera internacional de 2008-2009, e interviene activamente a través del Ministerio de Trabajo, en los diferentes rubros productivos del sector privado para el sostenimiento de los puestos laborales vigentes. El PNRT se activa luego de la sanción de la nueva ley de Régimen Laboral del año 2004¹⁷.

Otro lexema que resulta ilustrativo es “nacional”. La considerable presencia de este término permite comprender que la injerencia del Estado en el ámbito laboral es muy amplia. Sin embargo, el término “empresas” también se encuentra en la representación y, curiosamente, asociado a lexemas tales como “comprometerse”, lo que puede indicar que el sector privado no es sustituido por el público, sino que más bien estos programas demandan un “compromiso” con el sector empresario en la generación de empleos de calidad. De algún modo, el plan REPRO es una garantía solo para el trabajador cuya empresa contratista cumple con todos los requisitos formales, y el PNRT está pensado como una estrategia regulatoria del sector privado. Estas características marcan una fuerte distinción con los anteriores programas, y permiten diferenciar más claramente las concepciones de política laboral y programas/planes de empleo.

Reflexiones Finales

Nuestras primeras aproximaciones a la temática estuvieron orientadas por una serie de presupuestos laxos que nos fueron útiles en nuestra búsqueda y recopilación de datos. Profundizar en los sentidos del trabajo post 2001 fue reconfigurando nuestras interpretaciones de modo tal que pudimos identificar interesantes modulaciones en el lenguaje de lo laboral, que no eran visibles de manera directa.

La ingeniería orquestada detrás del mundo del trabajo posterior a la crisis de 2001 puede leerse desde dos ópticas diferentes. Por un lado, la sanción de la nueva ley del régimen laboral en 2004, y los programas asociados al empleo estable y a seguros sociales. Por otro lado, la permanente modulación percibida dentro de los programas de empleo y promoción del trabajo.

Pensar el trabajo desde la política laboral, muestra un conjunto de instrumento devueltos al estado, por el propio estado, para intervenir en las relaciones de trabajo y regular la relación capital-trabajo en el marco de la producción nacional. En este sentido, restituye cierta estabilidad y rigidez que había sido diezmada durante las décadas anteriores.

Analizar el trabajo desde los programas de empleo y trabajo otorga una novedad en lo

que refiere al diseño de la intervención de la estatalidad en el mundo del trabajo. En este sentido, y como hemos insistido a lo largo del trabajo, afortunadamente, la asistencia cedió terreno frente a la territorialización de los programas de empleo, y la formación comienza a asociarse a lo productivo antes que a la necesidad de dotar de conocimientos al “inempleable”.

Por otro lado, la emergencia de un modo de interpelar al beneficiario no como tal, sino como sujeto de derechos, o actor de la iniciativa estatal importa un retorno de lo público a la escena política, y un nuevo lenguaje que interpela a los individuos como sujetos de derechos. En este sentido, una característica central que encontramos en cada una de las políticas laborales es la permanente inscripción de esas medidas dentro del régimen de “derechos sociales”.

Otro de los aspectos a destacar es el desplazamiento conceptual que se observa en la fundamentación de cada medida gubernativa. Tiempo atrás, las medidas de contención social de la pobreza y la indigencia se inscribían en el argumento de “asistencia al desempleo”. Hoy la preocupación se encuentra en los problemas de “empleo” que presenta el mercado laboral, por lo que las acciones del estado se orientan a la instrucción de los sujetos en herramientas que les permitan desarrollar estrategias autónomas para hacer frente a los vaivenes del mercado.

No obstante, a pesar de las modificaciones que se observan en lo discursivo, subsisten, como hemos advertido, situaciones y mecanismos del anterior modelo de acumulación que relativizan estas modulaciones identificadas en el mundo del trabajo. Perviven generando un efecto de confluencia perversa que requiere profundizar los análisis en términos de impactos en el mundo laboral de estas intervenciones de la estatalidad. Aquí consideramos que resulta prioritario habilitar nuevos lenguajes para no seguir nominando con viejos nombres nuevos fenómenos, y en este sentido, la vigilancia epistémica se vuelve central.

Finalmente, pero no es menos importante advertir que la expresión local del mundo del trabajo no es ajena a la dinámica internacional y a la fuerza del capital internacional. Si bien en este sentido la protección a los vaivenes externos es alta, el occidente desarrollado muestra hoy escenarios bastante preocupantes respecto del sector trabajador, lo que nos recuerda, de manera permanente, que la forma que asumen las relaciones sociales de cada tiempo son contingentes y producto de una relación de fuerza específica, pero no definitiva.

¹ Nos referimos al empleo como problema público, en el sentido de que “la ocupación de la mano de obra comienza a considerarse en algún punto separado del proceso de producción, es decir se comprende que la problemática del desempleo posee complejas dimensiones que no pueden ser abordadas ya exclusivamente a partir del incentivo a las empresas como puntapié para la incorporación de mano de obra” (Brandán Zehnder, Hernández & Monte 2010), en el marco de los modos de producción vigentes.

² Tomamos este concepto de Dagnino (2006) cuando hace referencia a la “confluencia perversa” entre modelos neoliberales y modelos participativos de democracia en América Latina.

³ En este sentido, es interesante observar cómo va transformándose el sujeto beneficiario de las políticas de asistencia estatales en los programas Jefas y Jefes de Hogar, Plan Familia y la reciente Asignación Universal por Hijo. En un primer momento, el plan de emergencia ocupacional que representó el Plan Jefes y Jefas de Hogar justifica su alcance y modalidad dentro del “derecho familiar a la inclusión”. El Plan Familias, uno de los principales sustitutos de esta medida continúa la matriz del anterior, modificando algunas de sus prestaciones y reforzando los requisitos de control y regulación de la familia dentro del sistema de salud y educativo. Finalmente, la Asignación Universal por Hijo se presenta en el marco de una “restitución de derechos” de cada hijo/a, advirtiendo que la condición de desempleo no debe ser un criterio de exclusión de la clásica “asignación familiar” que conforma el salario del empleo formal.

⁴ Este abordaje permite cristalizar la matriz laboral que se produce o reproduce desde la estatalidad. En términos analíticos, nuestro interés radica en la manera en que estas políticas públicas interpelan a ciertos sectores excluidos de la sociedad, para lo cual el estudio de los cuerpos normativos que las constituyen, sus objetivos, sus modos de acción, se funda en la inquietud de advertir las estrategias a las que obedecen y los programas de acción política que sugieren (Foucault 2009:56). En este sentido, buscamos adentrarnos en una interpretación de la política pública que exceda el análisis de la institución que la diseña o implementa, así como también que no se limite a desentrañar la función de la política pública por sí misma. El valor de este análisis radica en adoptar un punto de vista exterior a la institución (y a su función) para captar las relaciones (Ob.cit. 2009:145) de poder, no en el interior de ella misma, sino en el modo en que estas relaciones constituyen técnicas con valor operativo en procesos múltiples.

⁵ Advértase sobre esta afirmación, el formato que presenta el plan “Argentina Trabaja” que supone aportes y contribuciones al régimen previsional.

⁶ Fuente: Indec: Indicadores socioeconómicos de la población de 14 años y más en el total de aglomerados, regiones y agrupamientos por tamaño, cuarto trimestre de 2010.

⁷ Acciones de Entrenamiento (Res. MTESS 696/06, 238/09 y 905/2010); Certificaciones de Competencias Laborales (2001); Fortalecimiento de Instituciones de Formación Profesional (2005); Herramientas por Trabajo; Pago Único -Seguro por Desempleo-; Programa Calidad de la Formación Profesional; Programa de Apoyo a la Formación Sindical (MTESS 499/2007 y 1095/2007); Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión (BID y MTESS ATN/ME-9355-AR 2006); Programa de Desarrollo del Empleo Local V (MTESS 192/02, 5/03); Programa de Empleo Comunitario (PEC) (MTESS 7/03 y 85/03); Programa de Empleo Transitorio en Obra Pública Local “Trabajadores

Constructores” (MTESS 1164/06); Programa de Entrenamiento para el Trabajo en el Sector Privado (MTESS 696/2006); Programa de Formación para el Trabajo; Programa de Inserción Laboral (PIL) en el Sector Público (Res. MTESS 45/2006); PIL Privado (Res. MTESS 45/2006); PIL Promoción del Autoempleo (Res. MTESS 45/2006); PIL Trabajadores con Discapacidad (MTESS 802/04); PIL Rural; Programa de Recuperación Productiva (Res MTESS 481/02 y sptes. 150/10); Programa de Sostenimiento del Empleo por Contingencias Climáticas; Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo (MTESS 509/02); Programa Interzafra; Programa Jefes de Hogar (Decreto 565/02); Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (Res. MTESS 497/08, Res. SE 261/08, 825/08, 1554/09, y 708/10); “Programa Ágora” (2001); Programa Sectorial de Calificación y Promoción del Empleo (IRE, 7474-AR); Programa Trabajo Autogestionado; Plan Integral de Promoción del Empleo (Res. MTESS 256/03); Profesionalización y del Servicio Doméstico (proyecto de ley); Crédito Fiscal del MTEySS; Seguro de Capacitación y Empleo.

⁸ Como señala Lazarrato: “Esta reducción de los intermitentes es asimilable a una “exclusión” pero, aquí, los excluidos son incluidos en una “población” (el conjunto del mercado de trabajo) sobre el cual se ejerce la acción gubernamental gestiones diferenciales de desigualdades” (2006:13).

⁹ Ver referencias de los programas en nota 7.

¹⁰ Pueden entenderse como frases o palabras que estructuran alrededor de sí un conjunto de contenidos y significados centrales que definen un determinado campo semántico.

¹¹ Tal como señala Robert Castel, “El trabajo se ha vuelto *empleo*, es decir, un estado dotado de un *estatuto* que incluye garantías no mercantiles como el derecho a un salario mínimo, las protecciones del derecho laboral, la cobertura por accidentes, por enfermedad, el derecho a la jubilación o retiro, etc.” (2004:42).

¹² El mismo es concebido como actividad productiva y creadora del hombre y un derecho tutelado por nuestra Constitución Nacional (Res. 256/03 MTEySS).

¹³ Ver nota 7.

¹⁴ Al respecto, un trabajo previo indaga las características que asumen los planes laborales en la provincia de Córdoba, observándose que cuando el mercado o sector privado aparece como actor, el estado se desplaza a una posición de veedor de la relación contractual que establecen los planes. Por otro lado, el carácter de esa relación y posición frente al capital y el trabajo termina reproduciendo desigualdades territoriales, de clase y género (Brandán Zehnder e Ibaña 2010).

¹⁵ Similares interpretaciones encontramos en un análisis previo (Avalué, De la Vega y Ferrero 2009).

¹⁶ Por ejemplo el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) y el Plan Regularización de Trabajo (PNRT).

¹⁷ Ley Nacional N° 25.877.

Referencias Bibliográficas

- Avalle, G.** (2010) *Las luchas del trabajo: sentidos y acciones de docentes, meretrices y piqueteros en Córdoba*. Córdoba: EDUCC
- Avalle, G y Brandán Zehnder, M. G.** (2010). “Políticas laborales: entre la emergencia, la asistencia y la reproducción”. En Revista *Demos Participativa*. Año 3, Vol.3, Número 5. Asociación Mariano Moreno. Disponible en <http://www.llanocordoba.com.ar>
- Avalle, G. de la Vega, C., y Ferrero, M.** (2009) “Ciudadanía, técnicas de gubernamentalidad y degradación de derechos: los planes laborales pos 2001 en Argentina”. En *Foro Internacional Córdoba*. Córdoba. Disponible en <http://www.llanocordoba.com.ar>
- Brandán Zehnder, M.G.** (2010) “¿Del Estado Asistencial al Estado Estratégico y Promotor? Observaciones sobre la gestión gubernamental del Empleo en Argentina post- 2003”. En *Encuentro Jóvenes Investigadores/10*. Santiago del Estero. Disponible en <http://www.llanocordoba.com.ar>
- Brandán Zehnder, M.G. e Ibaña, G.** (2010) “Políticas públicas de empleo en la Provincia de Córdoba y construcción de la (des)igualdad”. En *I Congreso Interocéánico de Estudios Latinoamericanos*. Mendoza. Disponible en <http://www.llanocordoba.com.ar>
- Brandán Zehnder, M.G., Hernández, J. y Monte, E.** (2010) “Configurando desigualdades. El caso de dos políticas públicas en la Provincia de Córdoba (República Argentina): Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) y Programa de Inclusión Laboral “Familia Joven””. En *III Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Montevideo, Uruguay*. Disponible en <http://www.llanocordoba.com.ar>
- Castel, R.** (2004) *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Dagnino, E., Olvera, A. y Panfichi, A.** (2006) *La disputa por la construcción demo-crática en América Latina*. México: FCE.
- De la Garza, E.** (2001). *Los sindicatos frente a los procesos de transición política*. Buenos Aires: Clacso.
- Farinetti, M.** (1999). ¿Qué queda del “movimiento obrero”? Las formas del reclamo laboral en la nueva democracia argentina. *Trabajo y Sociedad*. N° 1.
- Fernández, A.** (2002). *Sindicatos, crisis y después. Una reflexión sobre las nuevas y viejas estrategias sindicales argentinas*. Buenos Aires: Biebel.
- Foucault, M.** (2009) *Seguridad, territorio y población: curso en el Collège de France 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lazarrato, M.** (2006). *Políticas del acontecimiento*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Lindemboim, J.** (compilador) (2008). *Trabajo, Ingresos y Políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Ed. Eudeba. Bs.As.
- Murillo, M.V.** (2008) *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas del mercado en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Neffa, J.C.** (2008) *Desempleo, pobreza y políticas sociales*. CEIL PIETTE-CONICET.
- Sidicaro, R.** (2006). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires: Eudeba.

Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.