

Dos momentos de definiciones en las políticas orientadas a los desempleados en la posconvertibilidad*

*Natalia Becerra** y Karina Tomatis****

Introducción

En este artículo nos proponemos problematizar el Estado a través de las políticas sociales y laborales orientadas a intervenir sobre el desempleo. Presentaremos las discusiones actuales sobre las transformaciones del Estado en la posconvertibilidad, para el período 2003-2012, y su relación con una problemática tan sensible del mercado de trabajo en nuestro país: la desocupación.

A partir de ciertos cambios producidos en la Argentina desde el colapso económico y político de 2001-2002, podemos afirmar el fin de un régimen social de acumulación. Siguiendo a Basualdo (2009), diríamos el fin del patrón de acumulación por valorización financiera,¹ para dar comienzo a un período de transición donde convergen nuevos fenómenos económicos, políticos y sociales. Entendiendo a su

*. Presentamos aquí las primeras aproximaciones al debate que proponemos en nuestro proyecto de investigación iniciado en 2012 (Becerra y Tomatis, 2012), en el cual se analiza el período de posconvertibilidad.

** Lic. en Trabajo Social. Escuela de Trabajo Social (Universidad Nacional de Córdoba). Correo electrónico: natibe78@yahoo.com.ar.

*** Lic. en Economía. Maestranda en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Económicas / Escuela de Trabajo Social / Facultad de Filosofía y Humanidades (Universidad Nacional de Córdoba). Correo electrónico: karina_tomatis@yahoo.com.

1. El régimen de acumulación por valorización financiera, según el autor, tiene fecha de nacimiento con la irrupción de la dictadura militar en marzo de 1976 con políticas monetaristas que transforman la estructura económica y social. La valorización financiera del capital es el eje ordenador en las relaciones económicas, con el sector financiero como el articulador y asignador del excedente y permeando el comportamiento de las grandes firmas económicas que desarrollaron una diversidad de estrategias de acumulación no precisamente asentadas en la economía real (Basualdo, 2009).

vez que ante un cambio en el régimen de acumulación se reestructura la relación economía-Estado-sociedad civil (Jessop, 2008), este nuevo período nos interpela sobre cómo estas reestructuraciones se expresan en el Estado y sus modos de intervención social a través de políticas orientadas al desempleo.

En nuestro país, para el período bajo análisis, la generación del empleo muestra indicadores más que alentadores con 4,65 millones de puestos de trabajo creados entre 2002 y 2010, sin tener en cuenta los programas de empleo. El reflejo de estos cambios en el mercado de trabajo se traduce en una significativa reducción de los niveles de desempleo y subempleo. A partir de 2008 se evidencian dificultades de la economía para continuar absorbiendo la fuerza de trabajo al ritmo de los años previos lo que será parte del análisis.

El comportamiento de estos indicadores responde, en parte, a políticas estatales dirigidas a intervenir sobre el mercado de trabajo, con discursos que circulan alrededor de la inclusión social vía el trabajo/empleo.

En el desarrollo del artículo, diferenciaremos los cambios en el dinamismo del mercado de trabajo marcados por los procesos económico-políticos y la orientación en las políticas sociales y de empleo. A partir de ello, recuperaremos algunos nudos de discusión que permitan reflexionar sobre las transformaciones del período.

El Estado y sus modos de intervención social

Tal como hemos mencionado, se hace necesario reflexionar acerca del Estado especialmente cuando su forma social está en duda, en un proceso de incertidumbre respecto de la estructura o forma que había adquirido, al menos, en la etapa neoliberal. Este debate se nos presenta como parte de la disputa de sentidos ante las interpretaciones de la relación Estado-economía que hegemonizaron el discurso social en las décadas anteriores (García Linera, 2010), en que la separación de ambas esferas implicaba la no intervención estatal en la economía y, con ello, en el mercado de trabajo.

El período de postconvertibilidad interpela esa definición sobre el Estado y vuelve a poner el debate las funciones que le competen a un Estado que se redefine al cambiar el régimen de acumulación.

En términos conceptuales, definimos al Estado en tanto relación social donde se pone en juego la contradicción capital-trabajo y se define la “cuestión social” a través de dispositivos que le dan la forma que asume en un momento histórico particular. Recuperando a Poulantzas (1983), son las relaciones de producción las que configuran el campo del Estado, pero a su vez este tiene un papel propio de la constitución misma de esas relaciones.²

Esta relación social desde la que se define, “relación-Estado”, según García Línara (2010), se traduce en una estructura de relaciones políticas territorializadas y, por lo tanto, flujo de interrelaciones y de materializaciones pasadas de esas interrelaciones referidas a la dominación y legitimación política. Es aquí donde cristaliza en los momentos de transición una paradoja: el Estado con toda su materialidad (administrativa, física, territorial, etc.) se presenta desde una totalidad idealista dada por la acción política, generando un campo de lucha política que disputa a dicha materia con efecto social, pero a su vez es marco de garantía para la continuidad y reproducción del sistema. Nos remitimos aquí a ciertas funciones del Estado que van configurando el rol y lugar que ocupa en los distintos períodos históricos, siendo las políticas públicas uno de los mecanismos, aunque no excluyentes, a través de los cuales se normalizan, codifican y/o constituyen ciertas condiciones sociales, políticas, económicas.

Centraremos la mirada en la materia expresada en las políticas sociales y laborales orientadas a las manifestaciones del desempleo. Pensar las políticas que se plantean como objeto de intervención al “desempleo” nos remite a la compleja relación entre el rol del Estado en la regulación del trabajo, en tanto institución organizadora de las relaciones sociales y eje de integración de las modernas sociedades capitalistas.

Siguiendo a Marshall y Cortés (1993: 1), hablaremos genéricamente de intervención social del Estado,

en tanto el conjunto de políticas (de gasto público social, tributario, laboral y demográfico) que se dirigen a la vida de la población, sus condiciones de vida y orden social. Al incidir sobre la distribución del ingreso y la protec-

2. Para Poulantzas, se encuentran implícitas en esta relación las categorías Estado, poder y lucha de clases. Desde allí criticará parte de la tradición teórica donde el concepto deviene un Estado-poder aparte, que sería después utilizado de esta o la otra manera por las clases dominantes. Por lo tanto, no debería hablarse de una naturaleza de clase, sino de una utilización de clase del Estado.

ción social, la intervención social del Estado tiene un impacto sobre la oferta de la fuerza de trabajo y las condiciones para su venta y uso.

Bajo este concepto, incluiremos en nuestro análisis aquellas políticas y programas sociales, que explícitamente en sus argumentos y acciones se dirigen a los desempleados y/o al desempleo en tanto expresión de la cuestión social.

Para enriquecer el debate, esta definición genérica nos remite a una discusión en cuanto a la definición y “clasificación” de los distintos tipos de políticas que han desarrollado los Estados (en distintos países) para abordar o atender las problemáticas derivadas de las transformaciones del mundo de trabajo. A estas “clasificaciones” de políticas y de su población-objeto subyacen definiciones sobre de la problemática que abordan y las necesidades, los recursos y/o derechos que se reconocen y se ponen en juego para atenderlas.

Según Danani e Hintze (2011), con el desarrollo del capitalismo y de la división social del trabajo, desde mediados del siglo XX la separación entre «trabajo» y «pobreza» implicó la construcción de dos esferas diferenciadas al interior de las sociedades y, con ello, la creación de sectores específicos de políticas o de mecanismos estatales para intervenir con ellos. Por una parte, el trabajo asalariado se constituía en la vía de inclusión social, que garantiza a su vez la reproducción de otros aspectos de la vida cotidiana de los trabajadores y sus familias. Así se genera un sistema de protección social organizado alrededor de la noción de derechos laborales y luego derechos sociales –que se materializan en el sector de Seguridad Social–, que tienen como población destinataria a los trabajadores asalariados formales y sus grupos familiar. Por otra, la categoría de pobreza y la población “pobre” quedaba a cargo del sector de la Asistencia, que se constituía en un mecanismo de atención específica a situaciones que, en general, se consideraban como transitorias y que se organizaban alrededor del concepto de necesidad, más que el de derechos.

Con ello Danani (2004) refiere que existiría una diferenciación parcial entre políticas sociales y políticas laborales, ya que estas últimas –al regular directamente los ingresos del capital y el trabajo– se desenvuelven principalmente en la esfera de la distribución primaria del ingreso. Esta parcial diferenciación es central a los fines de las discusiones que daremos: la discusión sobre los programas seleccionados que han sido denominados como políticas de empleo o políticas sociales desde distintas perspectivas, ya que alrededor de estos dos sectores, se crean no sólo

mecanismos de intervención (y control) social, sino también se asignan identidades, modos de reproducción social y patrones de vida diferenciados.

Sin embargo, estos dos sectores que se constituyen como opuestos y desarrollaron mecanismos diferenciados de intervención social en sus orígenes, vieron desdibujadas sus fronteras en el momento de la valorización financiera a partir de las estructurales modificaciones en el mundo del trabajo y en el rol que el Estado define en sus intervenciones sociales. En el actual período de transición, nuestro período de análisis, asistimos a una nueva redefinición de estas fronteras entre políticas dirigidas a atender al desempleo, lo cual conlleva nuevas orientaciones en la definición y configuración de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo.

Interesa particularmente en este contexto volver a desentrañar la relación entre desempleo y políticas estatales, en tanto espacio de disputa por el reconocimiento y la ampliación de derechos de las clases trabajadoras, en este caso, aquellos trabajadores que no tienen empleo y que no reúnen los requisitos que prevé el sector de la Seguridad Social para el desempleo.

Momentos en la definición de políticas orientadas a los desempleados en la posconvertibilidad

En el abordaje del período de posconvertibilidad, vinculamos el patrón de acumulación a las condiciones que asume el desempleo. En este marco, analizaremos cuáles fueron las estrategias de políticas orientadas a intervenir sobre el desempleo desplegadas por el Gobierno nacional, considerando que los cambios a nivel macroeconómico fueron de tal importancia que generaron una significativa reducción de dicha variable económica.

En el análisis diferenciaremos dos momentos en el mercado de trabajo marcados tanto por los procesos económico-políticos en Argentina, así como por la orientación en las políticas sociales y de empleo.³ Para ello, problematizaremos –en

3. A los fines de ordenar la lectura y de identificar rasgos o lógicas comunes que orientan las políticas, proponemos esta primera clasificación: políticas sociales y políticas de empleo. Recuperaremos como eje de “distinción” las propias categorías clasificatorias que utilizan los organismos de gobierno y los documentos oficiales, distinción que ha sido puesta en debate tanto desde los ámbitos académicos como desde las propias esferas políticas.

la formulación de las políticas y programas, en su “letra” – las variables de empleo/desempleo, empleabilidad, derechos sociales y cuáles son los giros que se proponen desde la consigna de esta etapa: inclusión social a través del trabajo.

A continuación, los presentamos caracterizando la evolución del desempleo, el contexto económico-político y las políticas sociales y de empleo del período, para luego presentar las categorías de análisis mencionadas.

Período 2003-2007: crecimiento con empleo y reorientación de las políticas asistenciales

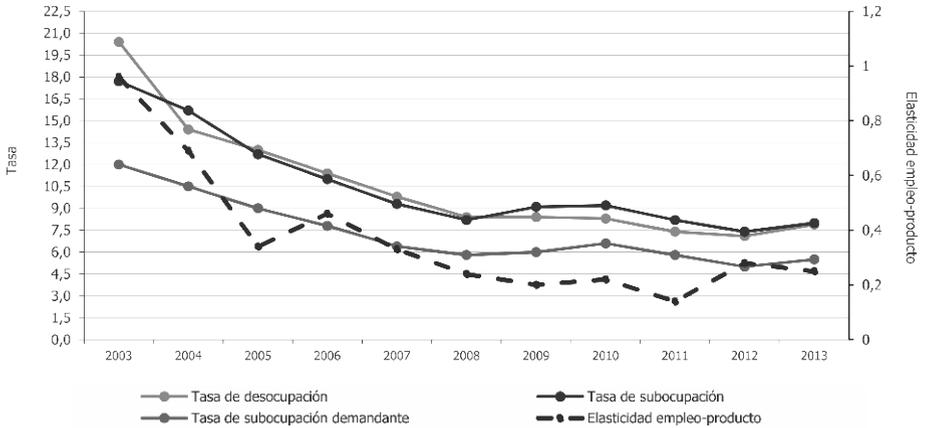
El desempleo y el contexto económico-político

Como lo expresamos, con el fin de la convertibilidad se inicia en Argentina un nuevo régimen social de acumulación, particularmente desde el 2003 con la presidencia de Néstor Kirchner, sin bien uno de los elementos determinantes fue la salida devaluatoria aplicada a inicios del 2002 sobre el tipo de cambio que durante diez años se había mantenido fijo.

Los primeros años de gestión “kirchnerista” fueron orientados principalmente al desarrollo de medidas económicas orientadas al crecimiento económico, a través de la reactivación de la actividad productiva e industrial y la recomposición de algunos de los derechos de los trabajadores que habían sido devastados con las reformas iniciadas desde la última dictadura, generando cambios en las condiciones de vida de los trabajadores: Mientras, en principio, se mantenía el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PjyJHD) creado en enero del 2002 como política “cuasi universal” de atención a la pobreza y el desempleo.

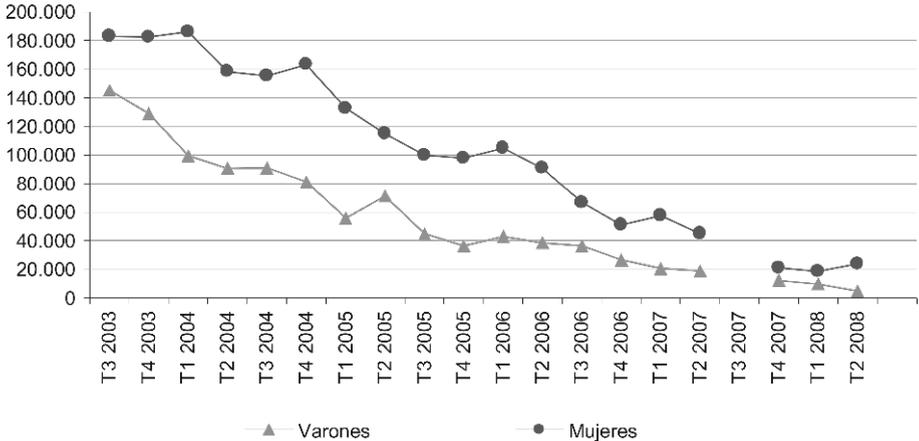
A las condiciones internas que, siguiendo a Basualdo (2011), logran una “autonomía relativa” del poder financiero mundial, se suma la contribución de las exportaciones que se ven favorecidas por elementos internacionales como los precios elevados para los productos primarios de exportación, expresados en una mejora de los términos de intercambio, y la existencia de tasas de interés reducidas (González, 2011), lo cual evita el estrangulamiento externo y permite un superávit comercial que dota de importantes reservas de divisas que evitan movimientos desestabilizadores a nivel macroeconómico.

Gráfico N° 1. Evolución de las tasas de desocupación y subocupación en el total de aglomerados urbanos (2003-2012, 1° trimestre de cada año), y elasticidad empleo-producto anual (2003-2012, 1° trimestre para el año 2013)



Fuente: elaboración propia, en base a INDEC.

Gráfico N° 2. Ocupados cuya ocupación principal proviene de un plan de empleo



Fuente: INDEC (2008).

En relación al mercado de trabajo, se observa un importante incremento del empleo lo que contrajo la tasa de desocupación significativamente, hasta llevarla a niveles de un dígito en el 2007. Para el primer trimestre del 2003, la tasa de desocupación ascendía al 20,4 %, mientras la tasa de subocupación al 17,7 % (12 % de subocupación demandante y 5,7 % no demandante), hasta llegar a niveles inferiores al 10 % en ambos casos para el primer trimestre del 2007, valores que se mantienen estables hasta la actualidad, como se muestra en el Gráfico N° 1. Esto mismo se refleja en la evolución que experimentan los trabajadores donde su principal ocupación se corresponde con un plan o programa de empleo (Gráfico N° 2).

La tracción que genera el crecimiento económico sobre los niveles de empleo puede observarse en los altos niveles de la elasticidad empleo-producto para 2003-2007, con un promedio de 0,52 %⁴ de incremento del empleo por cada punto porcentual de incremento del producto.⁵

Las políticas sociales y de empleo

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

En una publicación digital del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) se puede leer: “el gobierno encarará la reconversión de los planes sociales a partir del año próximo con dos grandes objetivos: disminuir la vulnerabilidad de las familias en situación de pobreza y recuperar la cultura del trabajo” (MTEySS, 2003).

En este marco, se establecen algunas medidas en materia de política social y de empleo que acompañen este período de reactivación económica y de salida de los

4. La elasticidad empleo-producto llega a tomar valores de 0,96 % en 2003 y de 1,18 % para el 2° trimestre del 2004 (Ministerio de Economía de la Nación [MECON], 2005).

5. Para el período 1991-1994, el indicador ascendía a 0,15 % y para los años comprendidos entre 1991-2001 a 0,25 %, con mayor incidencia en los puestos de trabajo diferente al período actual, puestos creados sobre el sector servicios y reflejando la destrucción del empleo industrial (MECON, 2005).

efectos de la crisis, proponiendo un progresivo traspaso de beneficiarios del PjyJHD hacia dos nuevos programas, instruyendo a los ministerios a clasificar a los beneficiarios según sus condiciones de empleabilidad:⁶ Programas Familia por la Inclusión Social (FIS) y Programa Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE),⁷ dependientes de las esferas del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y del MTEySS respectivamente.

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

Dando marco a estos cambios, algunos de los programas nacionales que ya existían y que se orientan explícitamente a intervenir sobre el desempleo, también se reestructuran. En el 2004, dentro del MDS se ubica el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra,⁸ destinado a grupos de personas organizadas en diferentes tipos de cooperativas u otras formas de agrupamiento y del que pueden participar los beneficiarios del PjyJHD. A su vez, en el MTEySS, se crea el Plan Integral de Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo (Res. 256/2003) con el objetivo de promover la inserción laboral de trabajadores desocupados en “empleos de calidad”. El ministerio “promueve políticas activas que, en el marco del proceso de recuperación económica, favorezcan la creación de empleo genuino y la transformación de programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada”.

Queda así delineada una primera diferenciación entre políticas sociales y políticas de empleo desde las órbitas ministeriales (desarrollo social y trabajo). Estas medidas o giros en materia de política estatal responderían no sólo a elementos coyunturales, bajo la idea “se han superado los peores momentos de la crisis”, sino

6. Decreto Presidencial 1506/04.

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

8. Creado por Res. MDS 1375/2004, con el objetivo “de contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad, promover la economía social y fortalecer a distintos tipos de organizaciones sociales” (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2005); sus componentes son: el apoyo económico y financiero de emprendimientos productivos, el fortalecimiento institucional y la asistencia técnica y capacitación.

también a la construcción de un nuevo modelo político-social que sienta las bases en la “inclusión activa de los sectores vulnerables” y “la creación de empleo genuino”.

Ejes de análisis y debate del período

En el período bajo estudio encontramos dos cuestiones centrales: el giro en la intervención del Estado—distinguiendo políticas asistenciales y políticas activas de empleo—y la caracterización de los desempleados.

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

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

Para este período, adquiere relevancia la rearticulación entre la política y la economía, esferas que en una economía de mercado aparecen como instituciones separadas, pero para una sociedad donde lo económico se subordina a las relaciones sociales y políticas necesariamente se articulan (Polanyi, 2007). Tomando la cita del MTEySS (2013):

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

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

cuestión.

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

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

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

En este sentido, si recuperamos las categorías teóricas que ordenan y caracterizan la mirada sobre los desempleados, nos acercamos a dos modos centrales en el abordaje del núcleo duro del desempleo, de aquellos grupos de la clase trabajadora que no han logrado su inserción o re-inserción en el mercado de trabajo, a pesar de la reactivación en la demanda de trabajo durante el período. La clasificación se realiza en función de su condición: empleables o vulnerables.

A los primeros, bajo la lógica de una política activa de empleo, se les ofrecía una serie de acciones para mejorar sus condiciones de empleabilidad para su próxima inserción laboral. Los segundos, en general mujeres, son transferidos a la órbita del MDS con el Plan Familias por la Inclusión, manteniendo la lógica de la política social de asistencia a través de la cual se otorga una “ayuda económica” bajo la condicionalidad de controles de salud y escolaridad de los niños a cargo.

En términos de empleo podría decirse, desde una perspectiva crítica, que el traspaso y clasificación de beneficiarios produce dos efectos. Por una parte, sobre la propia dinámica del mercado de trabajo con una baja en la oferta de trabajo: quienes se traspasan al programa Familias ya no estarían formando parte de los

desocupados o, al menos, se reduciría la cantidad de oferentes. En segundo lugar, pone en juego modos de nominar y denominar en los grupos de población a quienes ya no serían “empleables”.

El concepto de empleabilidad ha sido discutido a lo largo de su trayectoria y ha sido definido desde diversas perspectivas. Para este caso, parecería primar una definición de la empleabilidad que pone la responsabilidad en el sujeto-desempleado (falta de competencias, falta de experiencia, déficit educativo) y no en las condiciones del mercado de trabajo marcadas por los procesos de acumulación y la dinámica del capital.

Resulta interesante aquí destacar cómo el SCyE define el tipo de contraprestación que se solicita al beneficiario, ya que adquiere algunos elementos novedosos, desde la firma de un “convenio de adhesión personal” (Decreto 366/2006) en el que se expresa la voluntad y compromiso por trabajar.⁹ De este modo, la falta de trabajo se define como dependiente de la capacidad y las habilidades del sujeto y de su voluntad, más que de una dinámica excluyente del mercado de trabajo. Lo mismo podría desprenderse del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (de ahora en más Jóvenes) que será una nueva política dentro del mismo Plan para el 2008.

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

Por su parte, desde una mirada crítica, Fernández Soto y Tripiana (2009) sostienen que este tipo de medidas de políticas de transferencia condicionada de ingresos proponen una creciente importancia asignada a la noción de capital humano,

9. Condiciones de permanencia, definidas por el Reglamento del SCyE: “concurrir regularmente a la Oficina de Empleo Municipal (OE) para desarrollar un plan de búsqueda de empleo, participar en actividades de orientación, formación y práctica laboral, así como de otros servicios que le ayuden a mejorar sus posibilidades de trabajo y aceptar las ofertas de trabajo que surjan adecuadas a su experiencia y calificación laboral” (MTEySS, 2013).

poniendo sobre la figura del pobre/desempleado la responsabilidad de modificar un comportamiento para cambiar su condición.

Período 2008-2012: nuevas redefiniciones

El desempleo y el contexto económico-político

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

Para estos años, se produce “una modificación en la naturaleza del gobierno que no se origina en una iniciativa gubernamental sino en la determinación de los sectores dominantes de subordinar, de allí en adelante, al nuevo gobierno a sus intereses” (Basualdo, 2011: 150). Entre los factores que contribuyen a dichas condiciones político-económicas, destacamos: la crisis económica internacional desde el colapso financiero del 2008; la heterogeneidad en la estructura productiva argentina en los sectores y actividades sustitutivas, favorecida con la devaluación del 2002 y los bajos salarios, que comienzan a perder competitividad y disminuir su crecimiento, generando una resistencia a una recomposición redistributiva del ingreso; el *lockout* patronal del sector agropecuario (Arceo, González, Mendizábal y Basualdo, 2010).

Como muestra el Gráfico N° 1, tanto la crisis internacional como la pérdida de competitividad generaron un menor dinamismo en la expansión de los niveles de empleo, lo que impacta en un estancamiento de la tendencia descendente que había presentado la tasa de desocupación y subocupación.

Por otra parte, el conflicto desarrollado a partir de la iniciativa de la presidenta Cristina Fernández de aplicar las retenciones móviles a las exportaciones de ciertos productos primarios, conocido como “conflicto del campo”, marca un quiebre en la estrategia de construcción de hegemonía del gobierno y una fuerte profundización de algunas de las medidas en política macroeconómica.

Asimismo, la crisis financiera internacional marca un hito en cuanto al tipo de medidas gubernamentales a desarrollar para prevenir y mitigar los posibles efectos de esta crisis. Es así que

“de allí en adelante el gobierno intensifica el tutelaje estatal sobre los secto-

res populares –mediante medidas que buscan incrementar la participación de los asalariados en el ingreso y también a través de institucionalizar reivindicaciones de minorías diversas– y redobla sus esfuerzos para disciplinar a las diferentes fracciones de capital dominante que formaban parte del bloque de poder de la valorización financiera” (Basualdo, 2011: 161).

Las políticas sociales y de empleo

El esquema general de la intervención estatal sobre el desempleo se modifica gradualmente en los últimos cinco años, congruente con una serie de medidas gubernamentales de vasto alcance en términos de política social con carácter universalizante donde destaca la Asignación Universal por Hijo.¹⁰

Atendiendo a los problemas de inserción laboral de los jóvenes –sector etéreo que a nivel mundial muestra los mayores niveles de desempleo y precariedad laboral–, el MTEySS crea por Resolución 497/2008 el Programa Jóvenes¹¹ dentro del Plan Más y Mejor Trabajo, con el objetivo de

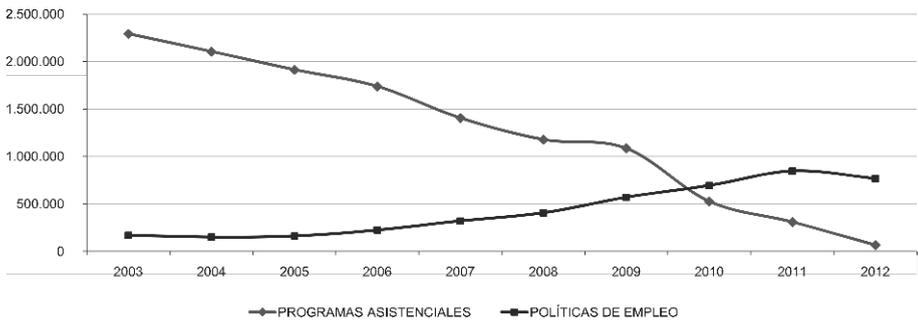
generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes, a través de acciones integradas, que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y prácticas calificantes en ambientes de trabajo,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

Como muestran los Gráficos N° 3 y 4, el período se caracteriza por un crecimiento de las políticas de empleo (PE) y una disminución más que significativa de las políticas asistenciales (PA).

10. En 2009, se desarrolla una de las medidas de mayor impacto distributivo como es la ampliación de los regímenes de jubilaciones y pensiones a partir de la nacionalización del Sistema de Previsión Social y luego con la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) que luego se hace extensiva a mujeres embarazadas. Según los últimos datos disponibles de la Anses, se evidencia que en diciembre de 2011 la AUH alcanzó a 3.507.223 niños y 68.580 madres embarazadas. Las orientaciones de la AUH y el sistema previsional y jubilaciones se inscriben en la lógica del universalismo en espacios que hasta el momento eran corporativos. Esto es un rasgo de progresismo en las medidas de gobierno que marca un giro sustancial y supondría un nuevo modelo.

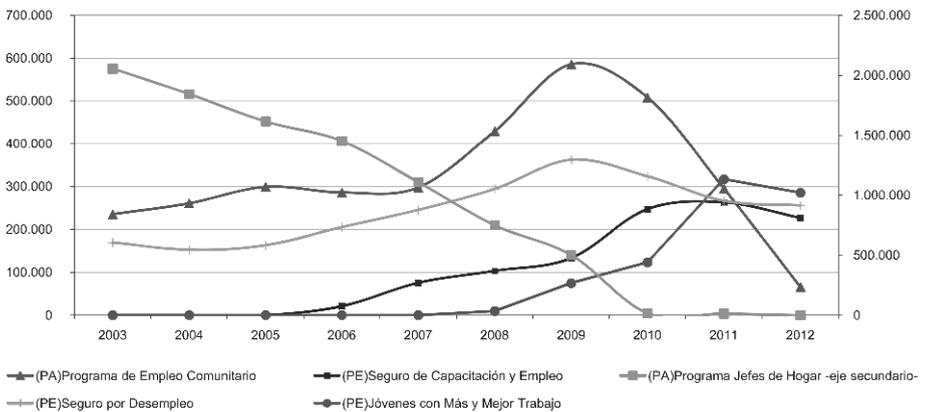
11. Los destinatarios del programa son jóvenes de 18 a 24 años de edad, que tengan residencia permanente en el país, no hayan completado el nivel primario y/o secundario de escolaridad y se encuentren desempleados. Este Programa, al igual que el SCyE, prevé la firma de un convenio de adhesión entre el Ministerio (a través de las Oficinas de Empleo) y el joven.

Gráfico N° 3. Evolución de cantidad de personas participando de Políticas Asistencias (PA) y Políticas de Empleo (PE) del MTEySS. Años 2003-2012



Fuente: elaboración propia, en base a MTEySS.

Gráfico N° 4. Evolución de cantidad de personas participando de Políticas Asistencias (PA) y Políticas de Empleo (PE) del MTEySS, según tipo de programa/política. Años 2003-2012



Fuente: elaboración propia, en base a MTEySS.

En 2010, desde el MDS mediante Res. 2476/2010, se readecua el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra, institucionalizando las distintas políticas orientadas a la economía social y dando inicio a lo que se deno-

minó como Plan Nacional Argentina Trabaja,¹² sosteniendo la consigna “la mejor política social es el trabajo”.

El principal componente del Argentina Trabaja es el Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST), puesto en marcha en 2009, con el objetivo de la “creación de oportunidades de inclusión socio-ocupacional para el desarrollo integral de población desocupada”.¹³

El PRIST se vincula a políticas de obra pública e infraestructura, lo que se inscribe en una política más amplia de corte keynesiano sobre la demanda agregada, con un fuerte papel del Estado como potenciador/multiplicador de la producción interna y como planificador del desarrollo. Esto se manifiesta desde discurso oficial: “Estamos enfocados a una política macroeconómica por un lado, pero a una política de inclusión social por otro” (Fernández de Kirchner, 2012).

Ejes de análisis y debate del periodo

Para este segundo momento en la posconvertibilidad encontramos dos cuestiones centrales para recuperar: la denominación de los destinatarios de los programas sociales y la fuerte incorporación de una perspectiva de economía social.

Cuando nos referimos a los beneficiarios, es central el aporte de Danani (1996) en cuanto a la forma discursiva de construir la cuestión, ya que la elaboración de discursos sobre la sociedad es constitutivo de la política en tanto proceso sociopolítico, económico y cultural. En este sentido, es claro en el discurso del MDS el giro

12. El Plan Nacional Argentina Trabaja se compone de las siguientes proyectos y programas: Proyectos socioproductivos, Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo Social, Programa de Inversión Social (PRIS) y Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST). También se suman herramientas como el Monotributo Social, el Registro de Efectores Sociales, la Marca Colectiva y el Compre Social. En los casos en los que corresponda, se promueve la inscripción de los emprendedores en el Monotributo Social, lo que les permite emitir facturas, mejorar sus ventas, acceder a una obra social y realizar aportes jubilatorios. Por otra parte, se fomenta la conformación de redes poniendo a los emprendedores en contacto con otras organizaciones de la Economía Social, para que puedan compartir sus experiencias y replicar sus logros.

13. El programa está destinado a personas en situación de vulnerabilidad, sin ingresos formales en el grupo familiar, sin prestaciones de pensiones o jubilaciones nacionales ni otros planes sociales, a excepción del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Por Res. MDS 3182/2009, este programa busca reincorporar al trabajo los valores de la solidaridad, la democracia y la justa redistribución de los ingresos entre los trabajadores que forman parte de las cooperativas de trabajo según el Glosario del Bicentenario (MDS, 2010).

en la denominación de “beneficiario” a “sujeto de derecho”. Como se expresa en la Res MDS 3182/09: “un Estado [...] que actúe desde los derechos y no desde las carencias”. Esto no sólo tiene efectos sobre la subjetividad de los individuos, sino que construye universos de significaciones y prácticas que permiten a los sujetos definirse a sí mismos en términos de portadores de derechos, lo cual implica también la posibilidad de disputa por su ejercicio efectivo.

Sin embargo, es fundamental complejizar esta lectura con los lineamientos que se plantean desde el MDS que siguen caracterizando a sus destinatarios como población y/o grupos vulnerables.

En los programas que se desarrollan en la órbita del MTEySS, este giro en las nominaciones no aparece expresado explícitamente en los pronunciamientos y documentos públicos. Los modos de definir a los destinatarios son en general expresados en términos de “desocupados y/o trabajadores desocupados” para el caso del SCyE, mientras que en el Programa Jóvenes fundamentalmente se utiliza la expresión “joven” al cual no se agrega el adjetivo de “desocupado”, como si lo primero incluyera lo segundo.

En cuanto al Programa Jóvenes, presenta una particularidad interesante en la condicionalidad de educación y/o inserción laboral, abriendo al joven las opciones en la trayectoria a seguir. Sin embargo, permanece la lógica de los programas de transferencia de ingreso a través de los cuales la condicionalidad aparece como un elemento problemático en tanto impone el “cumplimiento” de algunos requisitos (educación/formación laboral/inserción laboral), cuestiones que deberían constituirse en derechos de estos sujetos y no en “obligaciones” a cumplir para permanecer en el programa. Como elemento contradictorio, el programa propone de forma novedosa módulos de formación vinculados a los derechos laborales y de salud en el trabajo.

En concordancia con la idea de que la política social es parte de la política económica, las principales líneas de trabajo del MDS se despliegan en todo el territorio nacional desde una perspectiva de economía social y desarrollo local que, desde el fomento y fortalecimiento de las cooperativas, emprendimientos productivos y talleres familiares, tienen el objetivo de facilitar el acceso al trabajo con impulso en la colectivización y la organización social.

Aquí aparecen las categorías “trabajo organizado y comunitario” y “organiza-

ciones sociales de trabajadores” proponiendo una nueva forma de organización del trabajo, junto a esta nueva forma que aparecen en el programa de unidades económicas asociativas: cooperativas de trabajo, mutuales, grupo asociativos, pre-cooperativas, agrupamiento de emprendedores. En este sentido, se transforma el carácter de organizador social del trabajo, recuperando la praxis social de la economía social que se desarrolló desde los sectores sociales excluidos, como parte de las resistencias a la continua desposesión que el capital ejercía en los difíciles años de crisis en Argentina de fines del siglo XX.

Si tratáramos de inscribir las políticas de promoción de la economía social en una corriente teórica se cruzarían algunas miradas en la misma definición del artículo 1° de la Res. MDS 2476/10; por una parte, la referencia a “iniciativas de desarrollo socioeconómicas generadoras de empleo” y, por otra, “con destino prioritario a la inclusión de personas o grupos en condiciones de vulnerabilidad social”.

En la primera expresión, se sugiere un apoyo a estas nuevas formas de organización colectiva del trabajo desde una mirada de derechos y no de carencias, las cuales proponen una disputa a las relaciones de competencia entre intereses particulares hacia relaciones de redistribución, solidaridad y reciprocidad. Como dijimos, lo político y lo económico se vuelven indisociables: la política opera como acción transformadora para generar estructuras que produzcan y reproduzcan otra sociedad, más igualitaria.

Pero, dado su carácter de política social, adscribe en algunos puntos a las corrientes que redefine la categoría economía social desde la reducción/superación a/de la pobreza, concepto asociado al discurso promovido desde las agencias financieras internacionales (BID, BM, PNUD) las cuales se enfocan en las acciones hacia los sectores excluidos o pobres (Buffa y Tomatis, 2011).

Conclusiones

Como primeras reflexiones en torno al análisis de estas políticas, hemos identificado algunos rasgos que expresan importantes intenciones de ruptura sobre los modos de definir e intervenir sobre el desempleo, como así también aspectos que nos permiten identificar ciertas continuidades en relación al régimen anterior.

En este sentido, al recuperar lo planteado, se reubican los debates en torno a la compleja relación-Estado en sus componentes de idealidad y materialidad: la idealidad de un Estado construido por la acción política que expresa intenciones de un nuevo modelo y una materialidad signada por la contradicción de dar continuidad a un sistema y modo de organización social. “En la medida que la lucha política-ideológica se transforma en decisión gubernamental, inmediatamente se transforma en materia estatal (recursos financieros, leyes, documentos), pero ello no implica el deshacerse de la materialización adquirida históricamente” (Becerra y Tomatis, 2011: 7).

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

Para el primer subperíodo, encontramos dos cuestiones centrales: *el giro en la intervención del Estado –distinguiendo políticas asistenciales y políticas activas de empleo– y la caracterización de los desempleados*. Para el segundo momento, hicimos hincapié en la *denominación de los destinatarios de los programas sociales y la fuerte incorporación de una perspectiva de economía social*.

Acordamos para todo el período en estudio que, en nuestro país, el mercado de trabajo vuelve a organizarse alrededor del trabajo asalariado tanto desde la política económica de reactivación de la producción, así como por una serie de medidas tendientes a la promoción y protección de la industria y de los trabajadores ocupados, y ahora también desocupados.

Esto se refleja en los esfuerzos de reorientación en la conceptualización de las políticas y, con ello, del rol de Estado en la mediación economía-política, además de que se manifiesta en las expresiones de los programas de gobierno de los Ministerios analizados, en cuanto vincular las medidas gubernamentales a un proceso global de desarrollo económico-social definido como un “nuevo modelo”.

La rearticulación de las esferas economía-Estado-sociedad expresa un modo de concebir la política, los destinatarios y la problemática a abordar. Particularmente en el primer subperíodo (2003-2007), se asistirá a una redefinición de la política social en general, en tanto políticas que forman parte de un proyecto global para un país o una sociedad, con una fuerte intención de ruptura con el modelo de

política y de concepción del Estado del régimen social anterior.

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

Es así que conviven en las diversas políticas dirigidas al mismo sector de la clase trabajadora —los desempleados y desempleados pobres— una serie de nominaciones e identidades contradictorias que los ubican como sujetos portadores de derechos o como sujetos responsables de su situación de desocupación, según el caso.

En el mismo sentido, la naturaleza de las políticas sociales, más allá de una propuesta de promoción de la economía social del MDS, no logran desprenderse de ciertos discursos construidos desde los organismos internacionales de crédito que ubican a la economía social como medio de superación de la pobreza.

Aquí la división histórica que recupera Danani (2012) entre sectores de políticas entre “trabajo” y “pobreza” y el reconocimiento de derechos o no que cada uno de estos sectores definía adquieren una nueva significación.

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

74

Los sectores de desempleo “duro” y de mayor dificultad de inserción laboral son atendidos desde una diversidad de programas o mecanismos de uno u otro sector de políticas o ministerios con diversas lógicas, que plantean la vieja clasificación del “pobre” que será atendido según demuestre su necesidad y/o su voluntad de incorporación al mundo del trabajo.

Más allá de las contradicciones propias de cada momento histórico y de la concepción misma con la que es creada la política pública, reconocemos que la significativa reducción en las tasas de desempleo, la paulatina recuperación de derechos

sociales y laborales y el reconocimiento de derechos para trabajadores informales, cooperativas y proyectos de economía social implican un entramado de asistencia y protección social que redefine el propio concepto de derechos y la función del Estado en la garantía de estos últimos.

Referencias bibliográficas

- Arceo, N.; González, M.; Mendizábal, N. y Basualdo, E. (2010). *La economía argentina de la posconvertibilidad en tiempos de crisis mundial*. Buenos Aires: Atuel / CIFRA-CTA.
- Basualdo, E. (2007). *Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía*. Documento de Trabajo N° 1, Maestría en Economía Política Argentina. Buenos Aires: FLACSO.
- _____ (2009). Evolución de la economía argentina en el marco de las transformaciones de la economía internacional de las últimas décadas. En: Arceo, E. y Basualdo, E. (Comps.). *Los condicionantes de la crisis en América Latina. Inserción internacional y modalidades de acumulación*. Buenos Aires: CLACSO.
- _____ (2011). *Sistema político y modelo de acumulación: tres ensayos sobre la Argentina actual*. Buenos Aires: Atuel / Cara o Ceca.
- Becerra, N. y Tomatis, K. (2011). El Estado y las Políticas Públicas. Una búsqueda en la relación de lo económico y lo político. *Vº Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos*. 15-17 septiembre. Buenos Aires: Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo.
- _____ (2012). Estado y desempleo en tiempos de transición: políticas sociales y laborales orientadas a intervenir sobre el desempleo en Argentina. [Proyecto de investigación N° PIP 308-201101-00290-CB]. Córdoba: Secyt-UNC.
- 76
- Buffa, A. y Tomatis, K. (2011). Los debates en torno a la economía social ¿superación de la pobreza?. *7º Seminario Internacional PROCOAS-AUGM*. Universidad de Santiago de Chile: Mimeo.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Danani, C. (1996). Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de la población-objeto. En: Hintze, S. (org.). *Políticas sociales. Contribución debate teórico-metodológico*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Buenos Aires.

- _____ (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la Economía Social. En: Danani, C. y Corraggio, J. (Comps.). *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: Altamira.
- _____ (2012). *Políticas Sociales Sectoriales. La Seguridad Social argentina: desarrollo y relaciones con el sector de la asistencia*. [Curso de Postgrado]. Maestría en Trabajo Social, Escuela de Trabajo Social, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba: Mimeo.
- Danani, C. e Hintze, S. (2011). Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación. En: Danani, C. y Hintze, S. (coords.). *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Fernández de Kirchner, C. (2012, 12 de junio). Acto de firma del Decreto 902, de creación del Pro.Cre.Ar [discurso]. Disponible en: <<http://www.presidencia.gob.ar/discursos/25910-creacion-del-programa-de-credito-argentino-del-bicentenario-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>> [recuperado el 2/11/2013].
- Fernández Soto, S. y Tripijana, J. (org.) (2009). *Políticas Sociales, trabajo y trabajadores en el capitalismo actual*. Buenos Aires: Espacio.
- García Linera, Á. (2010). *El Estado. Campo de lucha*. La Paz, Bolivia: Muela del Diablo / Comuna / CLACSO.
- González, M. (2011). Los límites del patrón de crecimiento para la creación de empleo. *Apuntes para el cambio. Revista digital de economía política*, Año 1, noviembre-diciembre (1), 38-52. Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (2008). Cambios en el Mercado de Trabajo durante el período 2003-2008. Estudio sobre la evolución de algunas variables relevadas por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-Continua) en el período 2003-2008. [En línea]. *Informes de Prensa*. Disponible en: <http://www.indec.mecon.gov.ar/nuevaweb/cuadros/4/empleo_cambios03-08.pdf> [recuperado el 2/11/2013].
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2005). *Estudios e investigaciones en*

Políticas Sociales en la Emergencia Pública. Emergencia alimentaria, sanitaria y ocupacional. Documento de trabajo N° 1, Vol. 3. Buenos Aires: Honorable Cámara de Diputados. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Información Parlamentaria.

Jessop, R. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: La Catalana.

Marshall, A. y Cortés, R. (1993). Política Social y regulación de la fuerza de trabajo. *Cuadernos Médico-Sociales*, setiembre-diciembre (65-66). Rosario: Centro de Estudios Sanitarios y Sociales.

Ministerio de Desarrollo Social [MDS] (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario* (II tomos). Buenos Aires: MDS. Disponible en: <<http://www.desarrollosocial.gov.ar/Uploads/i1/FamiliaArgentina/Pol%C3%ADticas%20Sociales%20del%20Bicentenario%20-%20Tomo%20I.pdf>> [recuperado el 2/11/2013].

Ministerio de Economía [MECON] (2005). *Empleo e Ingresos en el nuevo contexto macroeconómico*. Análisis Económico N° 3. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Política Económica. República Argentina.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social [MTEySS] (2003). *Temas de Trabajo* [boletín electrónico], (129).

(2013). Programa Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE). Disponible en: <<http://www.trabajo.gov.ar/segurocapacitacion/>> [recuperado el 2/11/2013].

Pérez, P. (2005). Los sospechosos de siempre. Los desocupados de larga duración en Argentina y su (in)empleabilidad. En: Neffa, J. C. et al. *Desequilibrios en el mercado de trabajo argentino. Los desafíos de la posconvertibilidad*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE-CONICET / Asociación Trabajo y Sociedad.

Polanyi, K. (2007). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Poulantzas, N. (1983). *Estado, Poder y Socialismo*. México: Siglo XXI.

Fuentes

Decretos

PEN 1506/2004

SE 366/2006

Resoluciones

MDS 2476/2010: Argentina Trabaja.

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

MDS 3182/2009 Ingreso con Trabajo

MTEySS 256/2003 Plan Integral Más y Mejor Trabajo

MTEySS 497/2008 Jóvenes con Más y Mejor Trabajo