

# Continuidades y rupturas en las políticas sociales y laborales orientadas a intervenir sobre el desempleo en Argentina

Natalia Becerra

Maestría en Ciencias Sociales  
25 años



Universidad  
Nacional  
de Córdoba



UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

**Maestría en Ciencias Sociales  
con mención en Políticas Sociales**

## **Tesis de Maestría**

*“Continuidades y rupturas en las políticas sociales  
y laborales orientadas a intervenir sobre el  
desempleo en Argentina”*

Maestranda: Natalia Soledad Becerra  
Directora: Dra. Nora Viviana Britos

Año 2016

Becerra, Natalia

Continuidades y rupturas en las políticas sociales y laborales orientadas a intervenir sobre el desempleo en Argentina / Natalia Becerra ; dirigido por Nora Britos. - 1a ed. - Córdoba : Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Sociales , 2020.

Libro digital, PDF/A - (Maestría en Ciencias Sociales: 25 años / 1)

Archivo Digital: descarga y online

**ISBN 978-950-33-1570-5**

1. Políticas Públicas. 2. Acceso al Empleo. 3. Desempleo. I. Britos, Nora, dir. II.

Título.

CDD 331.1379

Diseño de tapas: Área de Comunicación - Facultad de Ciencias Sociales

Diagramación y diseño de interiores: Juan Cruz Oliver

Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina, 2020.

Avenida Enrique Barros s/nº (ex Valparaíso). Ciudad Universitaria. Córdoba, Argentina.

Teléfonos: (351) 4334114 - [www.sociales.unc.edu.ar](http://www.sociales.unc.edu.ar)



## **Autoridades Facultad de Ciencias Sociales**

### **Decana**

Mgter. María Inés Peralta

### **Vicedecana**

Mgter. Jacinta Buriyovich

### **Secretaria Académica**

Mgter. Patricia Acevedo

### **Secretaria de Investigación**

Dra. María Liliana Córdoba

### **Secretaria de Posgrado**

Dra. Guadalupe Molina

### **Secretario de Coordinación**

Sr. Alejandro González

### **Secretario Administrativo**

Sr. Miguel Ángel Tomaino

### **Secretaria de Extensión**

Mgter. Alejandra Domínguez

### **Secretaria de Asuntos Estudiantiles**

Lic. Erika Giovana

### **Prosecretaria de Relaciones Internacionales**

Dra. María Teresa Piñero

### **Directora de Concursos**

Mgter. Andrea Milesi

### **Coordinadora de Graduados/as**

Lic. María Fernanda Retamar

### **Directora de la Licenciatura en Trabajo Social**

Mgter. Natalia Becerra

### **Director de la Licenciatura en Ciencia Política**

Mgter. Javier Moreira Slepoy

### **Director de la Licenciatura en Sociología**

Lic. Rubén D. Caro

## **Colección Tesis | Maestría en Ciencias Sociales | 25 años**

La colección que inauguramos recoge un conjunto de tesis seleccionadas que fueron defendidas en los últimos diez años de existencia de la carrera y que, a juicio del Comité Académico, representan una muestra expresiva del abanico de preocupaciones cuya indagación se promueve desde la Maestría.

Las investigaciones abordan un repertorio temático de una riqueza significativa, que pone en diálogo políticas estatales, tanto del Estado nacional como de la provincia de Córdoba y procesos sociales más amplios. Desde el análisis de políticas estatales nacionales y provinciales, hasta la reconstrucción de prácticas y representaciones de distintos sujetos; desde el esfuerzo por producir reconstrucciones conceptuales, hasta el análisis de casos, el conjunto de los trabajos está atravesado por un esfuerzo crítico orientado a comprender aspectos del propio tiempo.

Proponiendo una clave de lectura, creemos que una de las notas distintivas de las producciones es la preocupación por iluminar desigualdades e injusticias persistentes y por caracterizar los arreglos institucionales que las sostienen.

Las tesis son elaboraciones individuales, aunque siempre están enmarcadas en procesos colectivos por los que procede el avance del conocimiento. En este caso, junto a las y los 12 tesistas hubo 15 directoras/es y co-directoras/es y 36 integrantes de tribunales de evaluación, una particular comunidad académica que está en la base de las condiciones de publicación de los trabajos. A todas y todos los participantes va nuestro reconocimiento.

*Comité Académico Maestría en Ciencias Sociales*

Lic. Alberto Parisí Varas (UNC); Dra. Cristina González (UNC); Dra. Silvia Morón (UNC); Dra. Laura Garcés (UNSJ); Dra. Ana Arias (UBA)

*Directora Maestría en Ciencias Sociales*

Dra. Nora Britos

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	8
<b>RECONSTRUCCIÓN METODOLÓGICA</b>	12
<b>CAPÍTULO I: RÉGIMEN SOCIAL DE ACUMULACIÓN Y PERIODIZACIÓN DE LOS MOMENTOS DE ANÁLISIS</b>	15
I.1 Definiciones conceptuales sobre la categoría RSA	15
I.1.a Estructura económica	18
I.1.b Estado	22
I.1.c Bloques sociales y luchas de poder	25
I.2 Periodo de valorización financiera: el modelo de convertibilidad (1991-2002)	26
I.2.a Aproximaciones al análisis desde la estructura económica	27
I.2.b Reforma del Estado y luchas de poder	33
I.2.b.1. Reformas legislativas sobre las relaciones laborales	36
I.2.c Transformaciones en el mercado de trabajo: desempleo, pobreza y desigualdad	40
I.2.c.1 Algunos indicadores: empleo y desempleo	42
I.2.c.1.a sub-periodo 1991-1995	43
I.2.c.1.b Sub-periodo 1996-2001	46
I.3 Notas sobre la crisis del 2001-2002: un punto de inflexión	49
I.4 El período de transición en Argentina (2003-2015)	51
I.4.a Aproximaciones al análisis desde la estructura económica	53
I.4.a.1 Sub periodos 2003-2007	56
I.4.a.2 Sub-periodo 2008-2015	60
I.4.b Redefinición del Estado y luchas de poder	63
I.4.b.1 Las reformas legislativas	66
I.4.c Transformaciones en el mercado de trabajo: desempleo, pobreza y desigualdad	69
<b>CAPÍTULO II: POLÍTICAS SOCIALES, POLÍTICAS LABORALES Y POLÍTICAS DE EMPLEO</b>	78
II.1. Historizando el surgimiento de la política social y la gestión estatal de la fuerza de trabajo	78
II.2 Las fronteras entre los tipos de políticas dirigidas a los desempleados	84

II.2.a	Discusiones sobre las políticas laborales y políticas de empleo	87
II.2.b	Algunos debates sobre el <i>workfare</i>	93
II.2.c	Programas de <i>workfare</i> : ¿políticas sociales o laborales?	95
II.3	Políticas de gestión de los desempleados en tiempos de valorización financiera.	98
II.4	Políticas de gestión del desempleo en tiempos de transición (2003-2015)	107
II.5	Notas sobre las intervenciones sociales del Estado sobre el desempleo en los periodos de análisis	120
<b>CAPÍTULO III: CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN DOS PROGRAMAS DE GESTIÓN DE LOS DESEMPLEADOS EN ARGENTINA.</b>		125
III.1	Caracterización de los programas de análisis	125
III.1.a.	Programa Trabajar (1995-1999)	125
III.1.b.	El Seguro de Capacitación y Empleo (2006-2015)	136
III.2	Análisis comparativo de los programas en base a las dimensiones planteadas	146
III.2. a	Concepciones sobre trabajo, empleo y protección social	147
III.2 b.	Condiciones de acceso y prestaciones del programa.	156
III.2.c	Características, argumentaciones y explicaciones sobre la naturaleza de las contraprestaciones	163
III.2.d	Modos de nombrar y características de la población destinataria.	167
<b>ALGUNAS REFLEXIONES FINALES</b>		171
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>		183
	Fuentes	208
	Leyes	208
	Decretos	208
	Resoluciones	209
	Dictamen	209
	Páginas web consultadas	209
	Notas periodísticas	210

## INTRODUCCIÓN

La tesis "Continuidades y rupturas en las políticas sociales y laborales orientadas a intervenir sobre el desempleo en Argentina", fue realizada para la obtención del título de Magister en Ciencias Sociales, mención en Políticas Sociales de la Maestría en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.

El proyecto de tesis se planteó como objetivo analizar ciertas modalidades de intervención estatal sobre el desempleo en dos momentos históricos diferentes en la Argentina, buscando dar cuenta, a través del análisis de políticas específicas, cómo las formas y modos de intervención del Estado sobre ciertas cuestiones públicas se constituyen en indicadores que expresan las orientaciones generales que asume un régimen social de acumulación (RSA)<sup>1</sup> y con ello, la forma que asume el Estado dentro de ese régimen.

La propuesta fue comparar dos programas implementados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación<sup>2</sup> dirigidos explícitamente a abordar el desempleo; se seleccionaron el programa Trabajar desarrollado entre 1995-1999 y el Seguro de Capacitación y Empleo implementado entre 2006-2015. Se buscó analizar comparativamente los contenidos en las formulaciones de estos programas analizando los argumentos y concepciones con relación a la noción de desempleo, la caracterización de la población destinataria, requisitos y condiciones de acceso al programa, referencia a la noción de derechos o protección a los destinatarios.

Se identificaron aquellos aspectos de estos programas que se expresan como continuidades y aquellos que se presentan como rupturas en los modos de intervención estatal hacia el desempleo; entendiendo que la re-definición de la forma que asume el Estado es parte constitutiva del proceso de transición a un nuevo Régimen Social de Acumulación que se desarrolla entre estos dos periodos.

Se define que estos dos momentos constituyen dos regímenes sociales de acumulación diferentes pasando de un régimen por valorización financiera iniciado

---

<sup>1</sup> Tomando a Basualdo (2007) el concepto de régimen social de acumulación: «alude a la articulación de un determinado funcionamiento de las variables económicas, vinculado a una definida estructura económica, una peculiar forma de Estado y las luchas entre los bloques sociales existentes» (2007, p.6). Este concepto será ampliamente desarrollado en el capítulo 1 del presente.

<sup>2</sup> Es necesario señalar que para el primer periodo en estudio mencionado Ministerio de denominada «Ministerio de Trabajo y Seguridad Social», modificándose su nombre hacia «Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social» en febrero del año 2002 por Decreto N° 355/02 modificatorio de la Ley de Ministerios.



en 1976 y profundizado durante la década de 1990, hacia un régimen de transición que se inicia en el año 2003 y que abarca nuestro periodo de análisis hasta el año 2015.

Los programas seleccionados son definidos como programas de *workfare*, según Lo Vuolo, se constituyen en la principal forma de gestión de la reproducción de los pobres y se definen como «aquéllas políticas que, en lugar de poner el acento en los "incentivos" y "derechos" al empleo, lo colocan en la directa "obligación" de emplearse como precio a pagar para recibir un subsidio» (Lo Vuolo, 2001, p.116).<sup>3</sup> Se ubican dentro de las políticas que exigen contraprestación, en trabajo o en formación y son dirigidos fundamentalmente a aquellos sectores de la población que se encuentran desocupados y no cumplimentan los requisitos para ser incorporados en los esquemas de seguros de desempleo u otro tipo de política de empleo.

A partir del cambio del RSA, ocurrido en 2003, interesaba particularmente volver a desentrañar la relación entre desempleo y políticas estatales en tanto espacio de disputa por el reconocimiento y ampliación de derechos de las clases trabajadoras y la discusión sobre el rol del Estado en la regulación del trabajo. En este marco de discusiones, realizar un estudio comparativo sobre las formas dominantes de intervención estatal en dos momentos históricos, permitió reconstruir tomas de posición del Estado – en su conflictiva relación con otros actores– e indagar sobre disputas y negociaciones durante la definición de la cuestión del desempleo y las modalidades de intervención sobre ella.

El interrogante central que dio inicio al proceso de investigación ponía en discusión si las nuevas modalidades de intervención estatal en relación con la cuestión del desempleo iniciados en el 2003 implicaban una ruptura significativa en cuánto a los modos de definir el problema y de caracterizar al sujeto destinatario rompiendo con las heredadas lógicas de la asistencia que permearon todas las intervenciones sociales sobre el desempleo en el periodo inmediato anterior. De aquí se desprende que el problema de investigación se planteó en términos de continuidades y rupturas en programas de atención al desempleo en dos momentos históricos determinados en Argentina, comparando el periodo 1995-1998 y el periodo 2006-2015.

En términos conceptuales el problema a investigar nos remite a cómo se establece la relación entre derechos sociales y desempleo a través de estos progra-

---

<sup>3</sup> Las comillas corresponden al original.

mas y cómo el Estado se posiciona en la regulación de esta relación en estos dos momentos históricos.

El trabajo aquí presentado consta de 3 capítulos que dan cuenta del proceso investigativo y de los desarrollos teórico-conceptuales que fueron marco de las búsquedas e interrogantes que orientaron los distintos momentos del proceso.

El capítulo 1 aborda, desde la categoría de Régimen Social de Acumulación (RSA), la caracterización de los dos momentos históricos de referencia en Argentina, que se comprenden como dos RSA diferentes. A partir de las dimensiones que confluyen en la constitución de un RSA se caracterizará cada uno de los periodos procurando dar cuenta de ciertos elementos de la estructura económica, la dinámica del mercado de trabajo en relación a las tasas de empleo y desempleo, y las luchas entre los bloques sociales que disputan en la definición de la cuestión del desempleo, el rol que asume el Estado y las orientaciones de las intervenciones estatales para abordarla.

El capítulo II presenta un desarrollo teórico conceptual sobre la categoría de intervención social del Estado y las discusiones con relación a las definiciones de políticas sociales, políticas laborales y, dentro de ellas, las políticas de empleo. La elaboración de estas precisiones conceptuales requirió de un proceso de reconstrucción histórica, que sitúa el surgimiento de la política social<sup>4</sup> como uno de los mecanismos a través de los cuales el Estado se posiciona frente a las expresiones de la cuestión social de la época y configura patrones de reproducción social. Este desarrollo se complejiza al momento de definir y cruzar las definiciones de políticas sociales con las de política laboral y política de empleo, ya que las fronteras entre unas y otras se ven desdibujadas o reforzadas según las características específicas de cada RSA y las formas que asume el Estado con relación a su intervención social.

En este sentido, se articula la definición conceptual de cada uno de los tipos de políticas al Régimen Social de Acumulación (RSA) del momento, que imprime ciertas lógicas de posicionamiento estatal y disputa entre bloques sociales al momento de definir uno u otros tipos de intervención en relación con el desempleo.

---

<sup>4</sup> Se toma la nominación de Política Social que utiliza Grassi (2003) quién sostiene: «En sentido estricto, corresponde referirse a la política social (en singular) como la forma política de la cuestión social, que se expresa y materializa en las políticas sectoriales, incluyendo la política laboral que, en primer lugar, delimita tales grados de libertad o de los alcances de la mercantilización de la fuerza de trabajo.»

El capítulo III, se constituye en el capítulo central de análisis de los programas seleccionados y su estudio comparativo en la búsqueda de continuidades y rupturas. En un primer momento se presenta una caracterización general de cada uno de los programas de referencia, recuperando los elementos del periodo histórico en el que se desarrollan a los fines de ir introduciendo el análisis de los mismos como expresión de una modalidad de intervención estatal en un RSA determinado. Se exponen para cada caso, el marco normativo de surgimiento, los argumentos que se esgrimen desde la órbita estatal en cuanto la necesidad y objetivos de los mismos, la definición sobre el tipo de problemática a abordar y la caracterización de los destinatarios. Asimismo, se van incorporando algunas referencias a la modalidad de gestión e implementación prevista en cada caso y referencias a la cobertura que alcanzó el programa con relación a la población destinataria como aspectos significativos que enriquecen el análisis de sus contenidos. Aunque no se encuentra dentro de los objetivos del proyecto, se incorporan en algunos casos una referencia a los datos disponibles sobre implementación y evaluación de resultados de los programas a los fines de enriquecer el análisis de las dimensiones propuestas.

En el segundo momento se exponen de modo comparativo los elementos centrales que presenta cada uno de los programas con relación a las dimensiones definidas, intentando establecer un diálogo de encuentros y tensiones en los modos en que cada uno define la cuestión del desempleo, los argumentos en torno a las características que debe asumir la intervención estatal con relación a la misma y la caracterización de la población destinataria.

Finalmente, las reflexiones finales apenas esbozan algunos puntos de llegada y delinear nuevos interrogantes sobre el propio proceso investigativo, así como los hallazgos derivados de la comparación de los programas dentro de sus RSA específicos.

## RECONSTRUCCIÓN METODOLÓGICA

Como mencionáramos en la introducción del trabajo, el problema de estudio que orientó el proceso de investigación se definió en tanto continuidades y rupturas en programas de gestión del desempleo en dos momentos históricos determinados e Argentina, comparando el período 1995-1998 y el período 2006-2015.

Se planteó como objetivo general comparar la formulación de dos programas dirigidos al desempleo por parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en los períodos 1995-1998 y período 2006-2015.

Los objetivos específicos propuestos se definieron como:

- Caracterizar los programas Trabajar (1995-1998) y Seguro de Capacitación y Empleo (2006-2013) en el marco de dos regímenes sociales de acumulación.
- Indagar concepciones subyacentes sobre empleo, desempleo y derechos sociales presentes en los dos programas.
- Identificar población destinataria, condiciones de acceso, prestaciones y exigencias de contraprestación de cada uno de los programas.
- Analizar comparativamente cada uno de los programas con relación a estándares internacionales en materia de derechos sociales.

El proceso se desarrolló como un estudio de carácter exploratorio-descriptivo y comparativo mediante el uso de fuentes secundarias de diversas características: documentos e información oficial incluyendo decretos, leyes, resoluciones, informes técnicos y estadísticas, así como discursos oficiales de funcionarios públicos difundidos a través de medios de comunicación masivos y de medios de prensa gubernamental.

Para la selección de los programas se tuvo en cuenta, como criterios rectores, que ambos pudieran definirse dentro de la categoría de *workfare* y fueran desarrollados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación: Programa Trabajar (1995-1998) y Seguro de Capacitación y Empleo (2006.2015)

Las dimensiones de análisis seleccionadas para el estudio comparativo fueron:

- Condiciones de acceso y beneficios del programa.
- Concepciones sobre trabajo, empleo y protección social, derechos sociales
- Características de la contraprestación solicitada.
- Argumentaciones y explicaciones sobre la naturaleza de las contraprestaciones y su función en el programa.

- Modos de nombrar y características de la población destinataria.

La metodología utilizada para la lectura y análisis de la información, se desarrolló a través de lo que se define como análisis de contenido. Carlós y Telmo (2002) señalan que para el campo de las ciencias sociales el concepto de análisis debe concebirse como una fundada descripción de los contenidos y la determinación lo más exacta posible de sus características, sus principios y relaciones y no puede limitarse a la mera identificación o cuantificación de componentes, elementos o principios. Por su parte, Krippendorff (1990) se refiere a análisis de contenido como al conjunto de métodos y técnicas de investigación destinados a facilitar la descripción e interpretación sistemática de los componentes semánticos y formales de todo tipo de mensaje, y la formulación de inferencias válidas acerca de los datos reunidos.

Se habla entonces de un estudio cualitativo que aborda tanto una descripción objetiva, sistemática del contenido manifiesto en la formulación de las políticas seleccionadas, como un análisis reflexivo sobre estos contenidos, que permita comprender los significados latentes y verificar las relaciones que los mismos presentan con las categorías teórico-conceptuales desde las cuáles los analizamos.

El corpus o material a utilizar de base para la investigación lo constituyeron tanto los documentos oficiales en tanto reglamentaciones, resoluciones, decretos vinculados a los programas Trabajar y Seguro de Capacitación y Empleo y las políticas marco que los contienen como es el caso del Plan Más y Mejor Trabajo.

Se analizó en primera instancia la normativa de creación de cada uno de los programas y su reglamentación identificando modos en que se define e identifica a los destinatarios, modalidad y condiciones de acceso, tipos de cobertura, operatorias de los programas, características de la contraprestación. Esta información se complementó con datos estadísticos disponibles sobre cobertura, financiamiento y los informes técnicos existentes en relación con el monitoreo y evaluación de los programas.

Se recurrió también a documentos e informes de los organismos internacionales de crédito que intervinieron en la definición, financiamiento o evaluación de los programas u organismos que se constituyeron en asesores u orientadores del Estado en materia de política social y laboral hacia el desempleo en cada periodo.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Datos provistos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Banco Mundial (BM), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad social de la Nación (MTEySS), Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC), entre otros.

Asimismo, se incluyen en el análisis, las leyes nacionales que brindaron el marco legal-institucional para que fuera posible la implementación de los programas y algunos de los argumentos que dentro de ellas se esgrimen como justificativos de este tipo de intervenciones sociales del estado en materia de desempleo.

Para el proceso de análisis e interpretación se establecieron las mediaciones necesarias con producciones académicas ya existentes con relación al análisis de políticas de empleo y política sociales en general y con relación a los dos programas de análisis en particular.

Los hallazgos y reflexiones derivadas del análisis comparativo, pretenden establecer las continuidades y las rupturas entre estas dos experiencias de estrategia estatal de atención a los desempleados. Actuaron subyacentes al proceso de investigación ciertos supuestos basados en la afirmación que, en estos dos programas específicos de análisis, se evidencian con mayor claridad las continuidades en términos de la definición y el tratamiento del sujeto desempleado en cuanto mecanismos de control y de demostración de actitudes, valores vinculados al trabajo. Este supuesto adquiere otra complejidad si se incorporan en el análisis el conjunto de estrategias e intervenciones estatales sobre la cuestión del desempleo, es decir si se sitúa cada uno de los programas dentro de los elementos propios de cada RSA y cómo se resignifican los componentes de los programas en su interior.

Estos elementos de tensión serán las pistas de reflexión y nuevas preguntas a las que arribamos en las conclusiones del trabajo.

# CAPÍTULO I: RÉGIMEN SOCIAL DE ACUMULACIÓN Y PERIODIZACIÓN DE LOS MOMENTOS DE ANÁLISIS

## I.1 Definiciones conceptuales sobre la categoría RSA

La noción de régimen social de acumulación (RSA) cobra relevancia como eje organizador alrededor del cual realizar el análisis de los periodos históricos de interés al presente trabajo. Alrededor de este concepto, existen diversas conceptualizaciones que ponen énfasis en diferentes ejes para explicar las características que asumen las condiciones de acumulación y los juegos de poder en cada periodo. Según Morón y Roitman (2010) en Argentina, desde la tradición crítica, varios intelectuales abordan la periodización sobre la historia económica a partir de las categorías de régimen de acumulación, modo de acumulación, patrón de acumulación o régimen social de acumulación.<sup>6</sup>

Fue José Nun uno de los autores que acuñó el concepto de RSA para referirse «al conjunto complejo de instituciones y de las prácticas que inciden en el proceso de acumulación del capital, entendido este último como una actividad microeconómica de generación de ganancias y de tomas de decisiones de inversión» (Nun y Portantiero, 1987, p.37).

La elección de la categoría de RSA para abordar la lectura de los momentos históricos de análisis remite a que la misma presenta un potencial analítico que permite caracterizar un periodo histórico particular desde la conjunción de un conjunto de variables económicas, sociales y políticas, entendiendo que los movimientos de las variables económicas están necesariamente articuladas con las intervenciones estatales y con los juegos de poder que pugnan por definir las orientaciones que debe asumir determinado régimen.

Saiz Bonzano (2013) plantea la potencialidad que implica agregar el concepto de *social* a las ya acuñadas nominaciones de régimen o modo de acumulación. Según el autor las categorías de régimen social, incluyen un elemento particular para el abordaje de los procesos de acumulación:<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Según Caro y Morón «este concepto mantiene su cercanía con una variedad de preocupaciones de las investigaciones inspiradas por la denominada "escuela francesa de la regulación", uno de cuyos mayores referentes es Michel Aglietta (...) aunque para Nun, el régimen social de acumulación tiene, en todo caso, una mayor cercanía con la noción de "estructuras sociales de acumulación" (*social structure of accumulation*) introducida en 1982 por David Gordon, Richard Edwards y Michael Reich en su estudio sobre la transformación histórica del trabajo en Estados Unidos». (2013, p.22) Para ver diversas conceptualizaciones ver Arceo (2003); Boyer (1989); Basualdo E.(2001; 2007); Nun y Portantiero (1987); Saiz Bonzano (2011).

<sup>7</sup> El autor señala que se comprenderá que la acumulación afirma a la tensión entre la producción

El término *régimen* explicita desde el inicio la variabilidad –el carácter específico y diverso– que, en términos históricos (espacio-temporales), asume aquel proceso de (re)producción y apropiación. Al mismo tiempo, la presencia de este término al interior de su primigenia formulación regulacionista importa también, a nuestro criterio, que éste sugiere un abordaje que debe asumir –también desde el inicio– la condición inherentemente inestable de la acumulación, derivada de aquella contradicción fundante. Por otra parte, el segundo de esos términos afirma el carácter *socialmente estructurado* de la producción capitalista, abandonándose de esta forma cualquier dimensión teleológica en el análisis (p. 37/38).

Como mencionáramos anteriormente, analizar programas dirigidos a los desempleados en dos momentos históricos diferentes requiere considerarlos como expresiones particularizadas de un modo de intervención del Estado, dirigido a regular la reproducción de la fuerza de trabajo, en este caso aquella que se encuentra por fuera del mercado formal de trabajo. Analizar este tipo de intervenciones sólo adquiere sentido si pueden ubicarse dentro de un conjunto de variables económicas, sociales y políticas dentro de las cuales fueron creadas. Se pretende reconstruir brevemente cómo se constituye la problemática del desempleo en materia de intervención estatal y cuáles son algunas de las variables que entran en juego para su abordaje, incluyendo tanto factores de la estructura económica como aquellos referidos al juego de la acción política.

La caracterización de los modos a través de los cuáles el Estado aborda la cuestión del desempleo se inscribe en el núcleo de la contradicción de las sociedades capitalistas entre la garantía de las condiciones necesarias de acumulación y la reproducción de la fuerza de trabajo. Esta afirmación se basa, siguiendo a Jessop (2008), en el supuesto sobre la necesidad de la intervención estatal en los mercados aun en sociedades capitalistas consolidadas. Afirmar que el Estado interviene en el mercado implica entender que hay intervención estatal en los circuitos de la economía y con ello, que la economía es necesariamente también política.

---

social y la apropiación privada como la contradicción fundamental de nuestras sociedades contemporáneas (Saiz Bonzano, 2013, 37).



Abonando esta perspectiva, Morón y Caro (2013) refieren que el concepto de RSA permite rearticular estas dimensiones de lo político y lo económico como parte enraizada de una misma estructura.

Lo que este concepto quiere enfatizar, contra todo tipo de reduccionismo economicista, es que la política o la ideología son siempre constitutivas de la economía y no meras superestructuras que se fundan en una estructura económica ya dada. Hablar de régimen revela entonces el hecho de que, en la relación entre Estado y economía, está entrelazado sistemáticamente un complejo de rasgos legales y organizativos, factores territoriales y demográficos, de instituciones y de prácticas que inciden en el proceso de acumulación capitalista (p. 23 y 24).

Así la categoría de RSA reúne, a nuestro criterio, la posibilidad de mirar en profundidad cada momento histórico y desde esta complejidad extraer aquellos elementos centrales que iluminen el análisis de nuestro problema de estudio.

Específicamente, para Basualdo, la noción de régimen social de acumulación dominante refiere «a la articulación de un determinado funcionamiento de las *variables económicas*, vinculado a una definida *estructura económica*, una peculiar *forma de estado* y las luchas entre los *bloques sociales existentes*» (2007, p. 6).<sup>8</sup> Esta definición orienta la comprensión y análisis de estos dos periodos históricos como dos regímenes diferenciados, donde el juego de las variables da cuenta de las diferentes orientaciones que asumen las variables económicas, sociales y políticas en cada uno de ellos.

Para los periodos de análisis del presente trabajo, podemos afirmar el cambio en el RSA a partir de la identificación de modificaciones sustanciales en algunas de las variables económicas que traccionan el movimiento de la economía entre el momento de valorización financiera (1976-2002) y un nuevo periodo (2003-2015) en el cuál la economía real es la variable que pone en movimiento el resto del engranaje de la economía (Arceo, 2003; Basualdo, 2001, 2007; Neffa, Panigo, y López, 2010).

---

<sup>8</sup> Cursivas del original. Es pertinente, recuperar el señalamiento de Basualdo (2007) sobre el análisis de los cambios que pueden darse dentro de un mismo patrón de acumulación o aquellos cambios que representarían una modificación dentro de este patrón para caer en análisis mecanicistas. Señala que es una de las posibilidades, ya que «cuando se modifican las causas que definen el comportamiento de una variable económica relevante estamos ante un cambio en el patrón de acumulación o ante modificaciones cualitativas dentro de un mismo patrón de acumulación de capital» (p. 7).

En coherencia con la propia definición del concepto, no podríamos hablar de un cambio de RSA sin mencionar cómo se expresan el conjunto de las variables sociales y políticas y las prácticas institucionales, legales y de los bloques de poder en relación a las mismas. La conjunción de un nuevo modo de articulación entre este conjunto de variables nos permite hablar de un periodo que fuera denominado por Basualdo (2011) como periodo de transición, en tanto se mantuvo en una constante pugna por definir sus rasgos centrales y consolidarse como un nuevo RSA. Interesa particularmente ubicar estas modificaciones en la articulación de las variables ya que entendemos que «las transformaciones en un modo de acumulación, se traducen también en cambios en la composición y las modalidades de inserción de los asalariados en el mercado de trabajo y su capacidad de negociación, así como en el grado de heterogeneidad y las modalidades de articulación en la economía de los restantes sectores populares» (Morón et al, 2011, p.1).

Es materia del presente apartado la caracterización de cada uno de los momentos a partir de la identificación de dimensiones e indicadores para cada una de las tres grandes variables que Basualdo identifica en la definición del concepto: variables económicas, forma que asume el Estado y lucha de los bloques de poder. Para ello se presentan brevemente algunas categorías conceptuales mediadoras que nos permitirán realizar dicha caracterización, orientando la mirada a nuestro tema de interés que es la definición y abordaje estatal con relación al desempleo.

### **I.1.a Estructura económica**

Para caracterizar un RSA es necesaria la identificación de una serie de variables económicas,<sup>9</sup> articuladas entre ellas, que forman parte de una determinada estructura económica. En los estudios sobre la periodización de la economía argentina habría cierta recurrencia en el uso de determinadas variables o criterios que actúan como ejes para analizar los periodos y caracterizarlos como regímenes o modos de acumulación diferentes. Entre ellos, Basualdo (2007) menciona: el origen o propiedad del capital, el tamaño de las empresas, la concentración económica y el

---

<sup>9</sup> Según el autor, estas variables deben reunir una serie de requisitos que permitan dar cuenta de un determinado patrón de acumulación, «deben cumplir dos requisitos: la regularidad en su evolución y la existencia de un orden de prelación entre ellas. La regularidad se refiere a la cadencia que exhibe el recorrido de una variable económica, es decir el ritmo o repetición de determinado fenómeno a intervalos más o menos regulares. Tener en cuenta el orden de prelación de las variables económicas, es decir la jerarquía que se establece entre ellas, en un doble sentido: la importancia relativa y la causalidad o dependencia entre ellas» (Basualdo, 2007, p. 6/7).

dinamismo de ciertas variables como la tasa de crecimiento económico que puede medirse por el movimiento del producto bruto interno (PBI).

A los fines del presente trabajo, sin desconocer la imbricada articulación entre el conjunto de variables económicas, centraremos la mirada en aquellas vinculadas a la centralización y concentración del capital; la dinámica del producto como indicador del crecimiento económico y cómo las mismas impactan en la dinámica del mercado de trabajo.

La concentración económica «permite aprehender un aspecto de las disparidades que exhiben los diferentes tipos de firmas o más precisamente un primer nivel del poder diferencial sobre la producción que tienen las grandes firmas oligopólicas» (2007, p.12). Esta categoría se articula con el proceso de centralización del capital como «procesos en los cuales unos pocos capitalistas acrecientan el control sobre la propiedad de los medios de producción con que cuenta una sociedad, mediante la expansión de su presencia en una o múltiples actividades económicas basándose en una reasignación del capital existente» (2007, p.14).

El análisis sobre la concentración y centralización del capital se basa en reconocer que el desempleo puede explicarse, entre otras dimensiones por la concentración de la producción y del ingreso (Neffa; 2011). Esta variable nos permite articular elementos de la estructura económica con la dimensión de los bloques de poder y las luchas sociales que se producen al interior del Estado en la definición de las orientaciones del RSA, entendiendo que los sectores que concentran y centralizan grandes cúmulos de capital se ubican como sectores con capacidad de incidir sobre el rumbo político y económico de un país. Según el autor, los grupos que concentran el poder económico ejercen presiones corporativas sobre las decisiones de largo plazo de política económica presionando fuertemente sobre la fijación de los salarios, al tiempo que son generadores de pocos puestos de trabajo debido a la utilización de tecnologías intensivas.

Con respecto a la variable del dinamismo, se hace referencia a la tasa de crecimiento anual de las distintas variables. Desde esta categoría se pone énfasis en el análisis del crecimiento económico definido como el ritmo al que se incrementa la producción de bienes y servicios y por lo tanto el crecimiento de la renta para un período. Dentro de esta dimensión, las variables que se utilizan para medir la renta son el movimiento que asume el Producto Bruto Interno (PBI) y la tasa de crecimiento que se expresa normalmente en términos reales, es decir, una vez descontado el efecto de los incrementos de precios (Uxó González, s/f). Recuperaremos

el movimiento de las variables vinculadas al crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) y su relación con las modificaciones en el mercado de trabajo haciendo foco en la dinámica de empleo, tomando como indicadores la tasa de actividad, de empleo, de desocupación y subocupación y la creación o destrucción de mercado de trabajo.

Compartimos con algunos autores que la dinámica que adquiere el empleo se muestra como un indicador sensible a las orientaciones que las políticas macroeconómicas asumen en determinados momentos; el tipo de actividad económica que se establece como dinamizadora dentro de un RSA condiciona si el crecimiento económico se va a acompañar de crecimiento en el empleo o no (Basualdo, 2006b, 2011, 2013; Lindenboim 2003,2013; Neffa, 2006, 2011; Salvia, 2004). Desde esta perspectiva incluiremos también el indicador de elasticidad empleo-producto<sup>10</sup> que muestra cuál es la relación entre el crecimiento del PBI y la creación de empleo.

Asimismo, resulta relevante para el análisis de cada uno de estos periodos, un indicador que da cuenta de cómo se posiciona el Estado con relación a la asignación de los excedentes. Cobra relevancia el análisis de la distribución del ingreso<sup>11</sup> para problematizar cómo las estrategias gubernamentales –en términos de intervenciones sociales del Estado– generan medidas tendientes a distribuir los ingresos a favor de los sectores de capital o a favor de los sectores del trabajo. Para

---

<sup>10</sup> Este indicador muestra en cuántos puntos porcentuales se incrementa la tasa de empleo por cada punto de incremento del producto de la economía; es decir mide la repuesta relativa del nivel de empleo ante un cambio del producto. Para profundizar sobre el indicador y su forma de medición ver Müller y Lavopa (2006), MTEySS (2004). Existen discusiones sobre el nivel de sensibilidad para demostrar efectivamente el nivel de creación de empleo como respuesta al crecimiento del PBI; sin embargo a los fines de este trabajo el indicador resulta representativo para analizar dos RSA que se asientan en el crecimiento con o sin creación de empleo.

<sup>11</sup> Existen dos perspectivas a través del cual se analiza la distribución del ingreso. Según Lindenboim (2013) el estudio de este indicador ha estado concentrado en nuestro país en la distribución personal del ingreso que «consiste en ordenar de menor a mayor la población de referencia según la variable de ingreso seleccionada, agruparla en grupos uniformes de individuos (quintiles, percentiles, etc.) y comparar la proporción del ingreso que cada uno de tales grupos se apropia. (...) Los estudios sobre dicha apropiación personal tienen como objetivo central la cuantificación de la inequidad distributiva, en función de considerar al conjunto de los hogares o personas como individuos, más allá del lugar que ocupen en el proceso de producción» (p.1/2). Por otro lado, la distribución funcional del ingreso representa el modo característico de asignación de la renta nacional entre los participantes principales (trabajadores y capitalistas), es decir que referencia que el reparto tiene lugar entre los factores de la producción. El autor plantea recuperar el análisis de este enfoque ya que constituye la piedra angular del reparto de la riqueza generada, posibilitando la identificación y el análisis de diversos tópicos relacionados con la acumulación de capital y el crecimiento. Para el autor sería necesario un análisis en conjunto, ya que ambas formas de medir la distribución del ingreso son complementarias porque cada una analiza distintos momentos del proceso de apropiación. (Lindenboim el al, 2005).

analizar la distribución del ingreso recurriremos al Coeficiente de Gini<sup>12</sup> que analiza la desigualdad en el ingreso, en el conjunto de los estratos de la sociedad. Este indicador nos permitirá complementar la lectura de los anteriores para analizar qué tipo de crecimiento y qué modelo de inclusión se proponen en cada RSA, analizando cómo el Estado, a través de sus intervenciones, organiza y reorganiza los modos en que se regula el orden social y se produce la distribución del excedente.

Asimismo, se incorporan a modo complementario algunos datos sobre los indicadores de pobreza e indigencia que se presentan como fenómenos asociados a la cuestión del modelo de crecimiento económico propuesto para cada etapa y que se relacionan particularmente con la cuestión del desempleo. Estos datos, aunque remiten a un análisis que no se sitúa estrictamente dentro de la estructura económica también dan cuenta de la dirección que asume cada uno de los RSA estudiados en relación con los modelos de distribución e inclusión social que cada uno propone.

A partir del análisis del movimiento de estas dos grandes variables económicas, los indicadores mencionados, orientaremos la lectura sobre cómo se posiciona el Estado con respecto a la regulación de estas variables y cómo orienta el resto de sus intervenciones sociales<sup>13</sup> en la regulación del proceso de reproducción de la fuerza de trabajo. Este recorte sobre las variables económicas nos permitirá hacer foco en los rasgos distintivos en cada periodo sobre los movimientos de las tasas de empleo, desempleo y subempleo; la dinámica que adquieren esos procesos vinculados a los modos en que se organiza la reproducción del capital y cómo eso impacta en las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo, particularmente las referidas al control de los desempleados y las estrategias de abordaje del desempleo.

---

<sup>12</sup> El coeficiente de Gini es la medida de distribución del ingreso más utilizada, puede tomar valores entre 0 y 1 (cero si es perfectamente igualitaria la distribución, 1 si es absolutamente inequitativa). (INDEC). El Banco Mundial define el coeficiente como «El índice de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Una curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre. El índice de Gini mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. Un índice Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 100 representa una inequidad perfecta». Disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?page=2>. Acceso 20 febrero 2016.

<sup>13</sup> La categoría de intervención social del Estado será abordada en el capítulo II del presente trabajo.

### **I.1.b Estado<sup>14</sup>**

La categoría de Estado es y ha sido materia de valiosos y profundos estudios y caracterizaciones a lo largo del desarrollo de las ciencias sociales y como tal, producto de innumerables discusiones filosóficas, teóricas y políticas sobre las aristas desde las que se constituye como objeto de estudio e interés. Excede los alcances del presente trabajo la recuperación de tan vasta producción, aunque resulte necesario puntualizar algunos supuestos y afirmaciones que subyacen a la caracterización del Estado en estos dos momentos históricos particulares en términos de sus modalidades de expresión y acción en relación a la cuestión del desempleo y la relación con los desempleados.

Una definición que resulta enriquecedora, es la de relación-Estado definida como «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. Esta relación-Estado es siempre un proceso histórico político en construcción, en movimiento, en flujo» (García Linera et al., 2010, p.7/8). Serán entonces los ejes analíticos: el Estado como correlación política de fuerzas sociales (entre bloques y clases sociales con capacidad de influir) y como materialidad institucional (leyes, presupuestos, programas, burocracias, trámites, inversiones públicas, etc.), componentes que definen la relación material de dominación y conducción política; y el Estado como idea colectiva que constituye la relación de legitimación política.

Desde esta concepción nos atrevemos a analizar cómo se expresa en cada uno de los momentos de análisis esta imbricada relación entre el Estado, las clases trabajadoras y los bloques dominantes que pugnan por direccionar el proceso económico del país, proceso que necesariamente requiere de los instrumentos normativos e institucionales propios de la esfera estatal para la garantía de las condiciones necesarias para la reproducción de dicho proceso.

Ingresa de este modo a nuestro campo de discusión el debate sobre políticas públicas como uno de los mecanismos del Estado, aunque no excluyentes, a través de los cuáles se normalizan, codifican y/o constituyen ciertas condiciones sociales, políticas, económicas que generan un marco de garantía para la continuidad y reproducción del sistema. Dentro de estos instrumentos y prácticas insti-

---

<sup>14</sup> Este apartado recupera en gran parte las producciones que vengo realizando dentro del equipo de investigación que dirigimos junto a la Lic. Tomatis Karina desde el año 2012 en el marco de las convocatorias a subsidios de investigación de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba.

tucionales se ubican las intervenciones sociales del estado (ISE), compuestas por políticas sociales y de empleo, que son objeto de análisis de este trabajo y cuyo abordaje conceptual se presenta en el capítulo dos.

Para ubicar la discusión sobre el papel del Estado en la regulación del trabajo, es necesario introducir una breve referencia en torno a la contradicción estructural sobre la que se constituyen los Estados modernos que deben cumplir dos funciones en contradicción: acumulación y legitimación (O'Connor, 1974). Se deben desarrollar condiciones para garantizar la acumulación de capital a la vez que crear condiciones para contener la reproducción social sin riesgo de fractura. El análisis sobre la forma que asume el Estado y las modalidades a través de las cuáles expresa su materialidad ponen en evidencia estas tensiones, particularmente cuando hacemos referencia a la regulación de la relación capital-trabajo, en tanto una de las primeras regulaciones que debió resolver el Estado moderno.<sup>15</sup>

Recuperando el concepto de RSA, compartíamos con Morón y Caro (2013) que la noción de régimen implica comprender que la relación entre Estado y economía implica un complejo conjunto de rasgos legales, organizativos, institucionales y de prácticas que moldean el proceso de acumulación capitalista y la relación entre Estado y economía. Los cambios producidos en las variables económicas requieren para desarrollarse a la vez que impulsan modificaciones en las relaciones de fuerza y las configuraciones del Estado en tanto condensación de las funciones contradictorias que asumen.

En esta línea, García Linera también llama la atención sobre los procesos de transacción que se darían al interior de lo que él denomina relación-Estado en tanto momentos donde ciertas regularidades y jerarquías propias de dicha relación pierden estabilidad y dan lugar a la reconfiguración de ciertas características de esta relación-Estado. En palabras del autor:

Hay momentos en su historia cuando este devenir se mueve en un marco de procedimientos, jerarquías y hábitos relativamente previsibles y acotados; estos son los momentos de la «estabilidad» de la relación-Estado. Pero cuando las jerarquías, los procedimientos y los hábitos de la relación-Estado pierden su anclaje estructural primordial, estamos frente a los momentos de «transición» de una estructura de relaciones políticas

---

<sup>15</sup> Estas discusiones serán profundizadas en el capítulo II, al abordar el concepto de intervención social del Estado en materia de reproducción de la fuerza de trabajo.

de dominación y legitimación a otra, es decir, a otra forma de relación-Estado (2010, p.8).<sup>16</sup>

Si lo planteamos en términos de estos autores, encontraríamos evidencias que den cuenta de elementos de transición dentro de la propia relación-Estado, lo que abona la afirmación precedente en cuanto a la finalización de un RSA al momento de salida de la convertibilidad y el inicio de otro en proceso de consolidación. Es clarificador, en este sentido, la definición del autor en tanto:

Estado es la perpetuación y la constante condensación de la contradicción entre la materialidad y la idealidad de la acción política, contradicción que busca ser superada parcialmente mediante la conversión de la idealidad como un momento de la materialidad (la legitimidad como garante de la dominación política) y la materialidad como momento del despliegue de la idealidad (decisiones de gobierno que devienen en acciones, de gobierno también, de efecto social general) (p.11).<sup>17</sup>

Resulta relevante a partir de esta breve reconstrucción, poder identificar qué cambios se produjeron dentro de las maneras en las que el Estado se posiciona y se materializa, a través de discursos, regulaciones e intervenciones en los dos periodos de análisis en relación a la propia definición y abordaje del desempleo, en tanto expresión problemática de las nuevas formas de organización del trabajo y el empleo.

Esta búsqueda dentro de las intervenciones sociales del Estado en relación a la cuestión del desempleo, implica el reconocimiento del juego de determinaciones entre idealidad y materialidad, en tanto expresiones de un discurso y puesta en acción de una serie de medidas que implican rupturas con una lógica estatal anterior, junto a la herencia de una materialidad impregnada de supuestos, prácticas institucionales, regulaciones que imprimen una continuidad, no siempre visible, de rasgos de regímenes anteriores. «En la medida en que la lucha político-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, p.14).

Se presentará en cada uno de los momentos históricos, una caracterización de la forma en que el Estado se posiciona y construye la cuestión del desempleo,

---

<sup>16</sup> Resaltado del autor.

<sup>17</sup> Paréntesis del autor.



y el conjunto de intervenciones –en términos de legislación, normativa y políticas– que desarrolla en materia de desempleo.

### **I.1.c Bloques sociales y luchas de poder**

Cada RSA es conducido por un bloque de poder específico que articula, en su interior, distintas fracciones del capital, pudiendo identificar pugnas y jerarquías entre dichas fracciones, basadas en que algunas de éstas ejercen el predominio económico y otras la hegemonía política (Basualdo, 2007).<sup>18</sup> Desde esta perspectiva, la categoría de bloques de poder constituye un elemento central para poder caracterizar los periodos de referencia ya que son las fuerzas que ponen en movimiento la disputa por establecer un determinado RSA.

Para el contexto latinoamericano, Thwaites Rey menciona que «entender las relaciones de fuerzas sociales que constituyen la materialidad del Estado es un paso imprescindible para la comprensión de los cambios y mutaciones en el plano gubernamental» (2010, p.13). Las intervenciones sociales del Estado son ejecutadas, materializadas, por los gobiernos de turno que condensan las contradictorias funciones mencionadas anteriormente. La posibilidad de analizar la autonomía de los gobiernos en materia de decisión sobre las principales orientaciones de su intervención será atravesada tanto por las disputas internas del bloque de poder dominante, por los procesos internacionales, así como por las presiones que la clase trabajadora logre desarrollar en cada coyuntura.

A la pugna por la dirección hegemónica o la predominancia económica dentro de los bloques de poder, en términos de Basualdo, debe incorporarse también la lectura de los movimientos que desarrolla la clase trabajadora y que se expresa en demanda al Estado de determinado tipo de intervenciones o garantías para la reproducción de su vida. La participación de los sectores trabajadores, incluyendo a los desempleados, en disputa en la esfera estatal, permite tensar el juego contradictorio entre las necesidades del capital y la expansión de derechos de los sectores subalternos. Son las relaciones de poder, al interior mismo del Estado, las que configuran modos específicos de expresión estatal en cada régimen de acumulación.

Situar cómo se desarrollan las luchas entre las fuerzas sociales y bloques en estos dos momentos históricos, requiere puntualizar qué elementos serán tenidos

<sup>18</sup> Es necesario señalar que el autor refiere a que el concepto de predominio hace referencia a la estructura económica mientras que la noción de hegemonía alude a la incidencia sobre la dinámica estatal.

en cuenta al realizar el análisis. En este sentido, se presentarán para cada momento algunos elementos de la dinámica política expresada en cómo se relacionan los grupos de poder con los gobiernos en cada periodo y cómo se articulan con las demandas o reivindicaciones de las clases trabajadoras.

Se incluye en el análisis de los juegos de poder y los mecanismos que utilizan para imponer la direccionalidad de ciertos procesos en relación a los regímenes de acumulación, el papel que jugaron los organismos internacionales de crédito, ya que los lineamientos de política señalados desde los mismos «han venido delimitando los márgenes de acción de la política pública nacional de los países "en desarrollo" desde hace ya varias décadas, principalmente a través de la imposición de cláusulas de condicionalidad para el otorgamiento de préstamos, así como del desarrollo de una estrategia discursiva complementaria» (Borzese, Gianatelli y Ruiz, 2006, p.1).

Es así que estos organismos se constituyen en actores que inciden directamente en los movimientos que asumen las variables de un RSA, ya sea condicionando financiamiento o aportando bases argumentativas que respalden las medidas gubernamentales y construyan un imaginario común con relación al funcionamiento del Estado, la sociedad y el mercado.

## **I.2 Periodo de valorización financiera: el modelo de convertibilidad (1991-2002)**

Diversos autores consultados señalan que la dictadura militar de 1976 y la reforma financiera iniciada a partir de la Ley N° 21.526,<sup>19</sup> marcan un hito significativo en la instauración del nuevo régimen social de acumulación asentado en la valorización financiera y poniendo en marcha políticas que impusieron una vasta reestructuración económica, política y social (Basualdo, 2009, 2013; Neffa y Toledo 2008; Feliz, 2011).

Dentro del período histórico que abarca el régimen por valorización financiera (1976-2002) se identifican tres sub-momentos, diferenciándose según el régimen político o la institucionalidad vigente en cada uno de ellos, comprendiendo un primer periodo de dictadura cívico-militar (1976-1983); el momento conocido como

---

<sup>19</sup> La reforma financiera de 1977 se instituye por Ley N° 21.526 conocida como Ley de Entidades Financieras que tuvo como objetivo la liberalización del sistema financiero local. «Basándose en la teoría económica neoclásica, la reforma estaba orientada a reducir la participación e intervención del Estado en el sistema financiero, dejando que los mercados locales e internacionales actuasen con la mayor libertad posible» (Allami y Cibils, 2010, p.1).

reapertura democrática (1983-1989) y un segundo periodo democrático que comprende el modelo de la convertibilidad (1991-2002).

Este último periodo, que coincide con las presidencias de Carlos Menem, será el eje de análisis del presente capítulo ya que fue el contexto de creación del Programa Trabajar, materia de interés del presente trabajo.

### **I.2.a Aproximaciones al análisis desde la estructura económica**

Desde las variables económicas definidas precedentemente decimos que durante el régimen de valorización financiera se instaura un proceso mediante el cual «la valorización financiera del capital devino eje ordenador de las relaciones económicas, interrumpiendo el proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones característico de la etapa anterior» (Morón y Caro, 2013, p.25). La imposición de un nuevo RSA, implicó un cambio en la variable que tracciona el circuito de la economía; la valorización del capital financiero por sobre la valorización de la economía real en el que el sector financiero se erige como articulador y asignador del excedente. En términos de prelación de variables, el capital financiero se constituye ahora en el eje prioritario de la economía.

La imposición de un nuevo RSA en el país, viene condicionado por los movimientos de la economía mundial y las transformaciones en los modos de organización del trabajo devenidos de los nuevos requerimientos de la acumulación. En el contexto internacional la crisis del petróleo impone la necesidad de reorientar las economías de los países con el fin de atenuar las consecuencias de la crisis; estos cambios reconfiguraron la estructura productiva mundial y el equilibrio del poder internacional. «La crisis de las políticas keynesianas que habían prevalecido desde el fin de segunda guerra mundial, la llegada al poder de gobiernos conservadores en los EE.UU. y Gran Bretaña y la creciente difusión y aceptación en círculos académicos y de política económica del monetarismo, resultaron en un cambio radical en las políticas financieras nacionales e internacionales» (Allami y Cibils, 2010, p.2).

En términos de Soares Tavares, en relación a la crisis en la economía mundial ocurrida entre mediados de los años setenta y ochenta:

Los impactos y consecuencias de esa crisis se diferencian entre los países según la inserción internacional de sus economías y por los desarrollos históricos, que determinan respuestas sociales y políticas específicas. Se trata de una crisis global, de un modelo social de acumulación, en que las tentativas de solución apuntan a un

modelo diferente, denominado neoliberal, que incluye por definición, la informalidad en el trabajo, el desempleo, la desprotección de los trabajadores y por consecuencia, una «nueva» pobreza. Esas condiciones no son una manifestación de que el sistema estaría funcionando mal, y sí la contracara del funcionamiento correcto de un nuevo sistema de acumulación (Soares Tavares, 2009, p. 11/12).<sup>20</sup>

Dentro de este marco de reestructuración de la organización de la economía mundial, los organismos internacionales de crédito y funcionarios del BM y FMI recomendaron con creciente insistencia que los países de la región incorporaran medidas orientadas hacia el mercado, abandonando las estrategias de desarrollo que habían implementado en periodos anteriores (Borzese et al, 2006). Para los países de economías dependientes, estas modificaciones de organización de la economía y de las políticas públicas adquirieron una direccionalidad a través de una serie de mecanismos dentro de los cuáles se incluye la firma de acuerdos, financiamiento y que fueron direccionados por el papel de los organismos internacionales de crédito. El denominado Consenso de Washington expresa con claridad, en diez puntos, cuál era la orientación que debían seguir las reformas a incorporar por los países en desarrollo en miras a liberalizar sus economías para el crecimiento económico. También se dispuso que se otorgaría ayuda financiera a aquellos países endeudados que adoptaran las políticas sugeridas por el Consenso.<sup>21</sup>

En este marco, la Argentina se consolida como una economía dependiente y busca la posibilidad de crecimiento económico a través del endeudamiento externo y la firma de acuerdos con los organismos internacionales que financiarían y conducirían este proceso. Los lineamientos generales del nuevo modelo se sintetizan en el aumento del grado de apertura económica al exterior con el fin de lograr mayor competitividad de las actividades productivas; racionalizar la participación

---

<sup>20</sup> Traducción propia.

<sup>21</sup> El concepto como tal fue acuñado por John Williamson en 1989, donde enunciaba una serie de medidas de estabilización y ajuste de las economías respecto a las cuales determinadas instituciones con sede en Washington parecían tener un consenso. Dentro de ellas se identifican mayormente el FMI y el BM, así como el gobierno y la Reserva Federal de EE.UU. y algunos representantes de países centrales. Los puntos presentados pueden resumirse en: Disciplina presupuestaria, Cambios en las prioridades del gasto público, La reforma fiscal, Los tipos de interés, Los tipos de interés, Liberalización comercial, El tipo de cambio, Política de privatizaciones, Política de apertura respecto a la inversión extranjera directa, Política desreguladora y Derechos de propiedad. Para profundizar ver Béjar, 2004; Borzese et al., 2006.

del Estado en la economía, liberalizar los mercados, los precios y las actividades productivas y estabilizar los precios y otras variables macroeconómicas.<sup>22</sup>

Las principales orientaciones que asumen estas variables económicas generan entonces, una apertura al comercio exterior que impacta en los niveles de importaciones y el tipo de bienes que se importan, lo cual deviene en un persistente debilitamiento de la industria nacional de ciertos bienes con una consecuente pérdida de puestos de trabajo. Asimismo, los procesos de extranjerización y concentración del capital implican una acumulación del excedente en pocos grupos económicos con una fuerte fuga hacia el exterior.

Otro rasgo distintivo sobre el que se asentó este modelo fue el endeudamiento externo, como fuente de ingreso de divisas a las cuentas nacionales. Sintéticamente, se facilitó el ingreso de capitales al país, que se tomaban como crédito a tasas relativamente bajas y se volcaban al sistema financiero local, obteniendo altos rendimientos por los intereses nacionales que posteriormente eran fugados al exterior. «En un contexto de apertura comercial que volvió inviables a la mayor parte de las actividades, los fondos obtenidos no tenían por destino la inversión productiva (que no podía pagar los rendimientos del interés), sino la especulación financiera» (Cantamutto, 2014, p.3).

La conjunción de estos fenómenos sienta las bases para la consolidación de una dinámica económica a la que subyace la ruptura con un modelo anterior basado en la producción industrial nacional, la protección del mercado interno y el control de las importaciones; a la vez que pone bajo sospecha la figura de un Estado interventor en los circuitos de la economía y principal organizador de los circuitos de distribución del excedente.

Para fines de la década de 1980; comienzan a hacerse visibles algunos elementos que dan muestra de las limitaciones del RSA, proceso que se cristaliza en lo que se conoció como el proceso de hiperinflación que puso fin al gobierno de Raúl Alfonsín en el año 1989. Las crisis inflacionarias de 1989 y 1990 ponen de manifiesto los límites de la valorización financiera, «estructuralmente el colapso estatal se generó por la imposibilidad de mantener las crecientes transferencia hacia

<sup>22</sup> Según Aspiazu y Nochteff (1994) las medidas tendientes a la desregulación del mercado se concretizan al sancionarse el Decreto de Desregulación N° 2.284/91 mediante el cual se eliminaron diversas restricciones a la oferta de bienes y servicios, intervenciones sobre la formación de precios, limitaciones al ingreso a los mercados y se modificó la Ley de Defensa de la Competencia y se suspendió la Ley de Abastecimiento. En lo referido al comercio exterior se removieron las restricciones, así como la intervención del Estado en materia de exportaciones, se suprimieron ciertas restricciones y requisitos a las importaciones de bienes y servicios, y se derogó la Ley de reservas de cargas, entre otras.

los sectores dominantes cuando sus ingresos estaban vinculados principalmente a una masa salarial decreciente» (Basualdo, 2006a, p. 309).<sup>23</sup>

Situándonos específicamente en el periodo de convertibilidad (1991-2002), presentaremos algunos de los rasgos principales del modelo centrandó el análisis en aquellas transformaciones en las estructuras, instituciones y relaciones que impactaron definitivamente en la configuración del mercado de trabajo y la intervención estatal sobre el mismo.

La asunción a la presidencia de Carlos Menem en 1989,<sup>24</sup> da inicio a un proceso de consolidación definitiva del régimen de acumulación por valorización financiera dejando en evidencia las consecuencias estructurales que este modelo imponía en términos de distribución del ingreso, modificación del mercado de trabajo y con ello de una nueva configuración en el rol del Estado y su participación en la regulación de la relación capital trabajo.

En ese mismo año se sancionan, por iniciativa del Poder Ejecutivo la Ley de Reforma del Estado (N° 23697) y Ley de Emergencia Económica y Social (N° 23696) que constituyeron las bases para la reforma del Estado nacional y las políticas económicas. Sus principales objetivos fueron: desregular la economía, privatizar las empresas estatales, reformar la Administración pública y transferir servicios sociales a las provincias. La reforma del Estado priorizó el ajuste de las cuentas públicas y la desregulación del sistema económico y fue una pieza clave en la reestructuración de las funciones del Estado ya que consagró el principio de subsidiariedad estatal. En la Ley de Emergencia se incluye la suspensión de los subsidios, subvenciones y regímenes de promoción industrial, que representaban buena parte del déficit fis-

---

<sup>23</sup> Existen números y profundos estudios que abordan múltiples desarrollos sobre la crisis hiperinflacionaria ocurrida a fines de la década de 1980 denominada por algunos autores como «golpe de mercado». Adamovsky (2012) refiriendo que la experiencia de la hiperinflación fue traumática y que desde entonces la sociedad reclama fundamentalmente la estabilidad económica por sobre otras demandas. En ese momento se acuña la expresión de golpe de mercado, asemejándolo a un golpe de Estado. Según el autor sus consecuencias no fueron muy distintas ya que Alfonsín se vio obligado a abandonar el poder antes del fin de su mandato.

<sup>24</sup> Carlos Saúl Menem fue presidente electo en el acto eleccionario convocado por el entonces presidente Raúl Alfonsín en el año 1989; fue candidato por el *Frente Justicialista Popular* (una coalición del Partido Justicialista con diversos partidos políticos). El llamado a elecciones fue adelantado 6 meses, debido a la crisis hiperinflacionaria y al nivel de conflictividad social reinante. «Hacia fines de la década de los ochenta estuvimos en presencia de una crisis estructural, tanto el modo de regulación como del régimen de acumulación instaurados desde la crisis de 1952 y también concluyó una fase o una modalidad específica de industrialización mediante sustitución de importaciones. Por consiguiente, los condicionamientos del nuevo gobierno constitucional que se inició prematuramente en Julio 1989 fueron enormes: al mismo tiempo que se llegaba al agotamiento de un modo de desarrollo se estaba gestando uno nuevo, aun cuando su perfil no estaba claramente determinado» (Toledo y Neffa, 2008, p.99).

cal al tiempo que establece el congelamiento de la contratación de personal y un proceso de racionalización en los recursos humanos de la administración pública (INAP, 1997).

En marzo de 1991 se sanciona la Ley de Convertibilidad (Ley N° 23.928) que impulsó la fijación de tasa de cambio, apertura comercial, privatizaciones, endeudamiento externo, desregulación de los mercados (con excepción del mercado de trabajo); un régimen de acumulación intensivo, concentrador, apoyado en las inversiones extranjeras y del sector primario exportador (Toledo y Neffa, 2008,). Se prohibía además toda emisión de moneda sin el respaldo en las reservas internacionales de divisas.

La convertibilidad aparece como la medida modelo que permitiría lograr los objetivos propuestos en las diversas normativas ya que perseguía explícitamente la reducción de los costos de producción y aumento de la competitividad en el mercado internacional en un contexto internacional donde el capital financiero se había consolidado frente a la producción industrial.

Según la bibliografía consultada, estas medidas en términos macroeconómicos y de las variables económicas inicialmente impactan positivamente en los indicadores de crecimiento económico mostrando un aumento en el PBI y en la tasa de crecimiento:<sup>25</sup>

Entre los años 1991 y 2001 la economía argentina tuvo un notable crecimiento, una creciente liquidez internacional disponible para países emergentes, una mayor estabilidad macroeconómica y un conjunto de reformas económicas estructurales incentivó una importante entrada de capitales externos facilitando el aumento del crédito con destino al sector público y privado, generando una mayor absorción interna: inversión, consumo y gasto público (Coremberg, 2007, p.1).

A partir de las crisis en países de la región ocurridas en México (1995) y Brasil (1998), las crisis asiáticas (1997) y de propias limitaciones del modelo de valorización financiera<sup>26</sup> el ciclo de crecimiento se corta con un brusco descenso del PBI del 4

---

<sup>25</sup> Este proceso de elevado crecimiento medido a través del crecimiento del PBI se mantiene en una tendencia general de crecimiento. En el primer quinquenio el PBI alcanza valores de un 8% de crecimiento promedio para 1991/1992; y un 5,7% en 1993 y 8% en 1994. (Astarita, 2001).

<sup>26</sup> «Luego de sobrevivir al shock externo denominado «tequila» en 1995, la economía argentina no pudo absorber en el mediano plazo el shock de la devaluación brasileña de mediados de 1998. La economía argentina no generó endógenamente el aumento necesario tanto en el ahorro doméstico como de la productividad como para compensar los efectos negativos de los shocks externos sobre

% en 1995 y se reinicia un proceso de recuperación del 4,8% en 1996, continuando con el 8,6% en 1997. La tendencia se prolonga hasta abril de 1998, en que se advierte una desaceleración del ritmo de crecimiento; el resultado fue una suba anual del 4,2%. En 1999 el PBI cae un 3,2%, y en 2000 lo hizo un 0,5% (Astarita, 2001).

Acompañando estas ondulaciones en la dinámica de crecimiento, se instala un nuevo fenómeno que se conoció como crecimiento sin empleo y que deriva de este nuevo modo de organización de la producción y acumulación basado en la valorización del capital y sin uso intensivo de la fuerza de trabajo. Es decir que los indicadores de crecimiento del PBI y otras tasas de crecimiento no trajeron aparejado en la misma medida un crecimiento en la tasa de empleo. «En la Argentina de los años noventa se hizo explícito que el nivel de empleo y el crecimiento económico pueden constituirse en dimensiones independientes una de otra. La recuperación de la actividad económica post crisis hiperinflacionaria no redundó en la creación de puestos de trabajo en la misma proporción y calidad que los que la apertura y la modernización destruían» (Salvia, 2001, p.1).

Otra de las variables económicas que se modifica significativamente es la referida a propiedad de capital y tamaño de las empresas dando lugar a un proceso de fuerte concentración y centralización del capital, que modifica la unidad económica tradicional sobre la que se basaba la economía argentina. «La empresa deja de serlo y queda subsumida a través de la propiedad en un ámbito más amplio, **el grupo o conglomerado económico**, en el cual se define el comportamiento productivo, tecnológico, comercial y financiero de todas las firmas que lo integran» (Basualdo, 2007, p.14).<sup>27</sup>

Estos procesos de mayor concentración y centralización, tal como mencionáramos anteriormente, tienen un impacto sobre el mercado de trabajo en tanto estas unidades económicas tienen capacidad de colocar sus intereses en la dirección que adoptan las decisiones económicas y políticas de los gobiernos y de los organismos que direccionan las estrategias de la economía mundial. Particularmente en este caso, Neffa (2011) señala que el desempleo y la precarización están relacionados y pueden explicarse en gran medida por este proceso, en tanto las condiciones necesarias para la producción que proponen estos conglomerados se basan en la expulsión de mano de obra y en la fijación de salarios por debajo de los valores reales.

---

el desempeño de la economía argentina» (Basualdo, 2005, p.2).

<sup>27</sup> Resaltado del autor.



Tal como lo expresaremos a continuación, el movimiento que adoptan estas variables es acompañado por una redefinición de la forma del Estado y su posición en relación a la regulación de la economía. Este proceso se reflejará en los indicadores vinculados a la dinámica del mercado de trabajo, la creación de puestos de trabajo y a las orientaciones de la distribución del ingreso que asume una tendencia regresiva en relación a periodos anteriores y un consecuente crecimiento de la desigualdad, el desempleo y la pobreza.

### **I.2.b Reforma del Estado y luchas de poder**

Hemos señalado algunas de las principales transformaciones en materia de política económica resaltando la predominancia del capital financiero y la primacía de la lógica de mercado como rasgos predominantes de este régimen. Ahora es necesario reconstruir las transformaciones producidas al interior del Estado, el aparato de gobierno y las luchas de los bloques de poder con miras a acercarnos al recorte que interesa al presente trabajo.

Recuperamos las palabras de Soares Tavares (2009) quien refiere que el «*ajuste neoliberal* no es apenas de naturaleza económica: es parte de una redefinición global del campo político-institucional y de las relaciones sociales» (p.12).<sup>28</sup> Ante ello, estas transformaciones estructurales en términos de la estructura económica implicaron fundamentalmente la redefinición rol del Estado y su participación como regulador de la relación capital-trabajo.

Durante el RSA anterior, se había constituido un tipo de Estado al que se atribuía un papel relevante en la coordinación económica, en la asignación y distribución de recursos y en la promoción del bienestar social. Las reformas planteadas por el proceso neoliberal se basan en la idea de que la intervención estatal había puesto trabas al normal funcionamiento de las economías. Según Bonnet y Piva:

Las privatizaciones y concesiones implicaron la apertura a la acumulación capitalista de una serie de espacios antes parcial o totalmente sustraídos de la misma y, en consecuencia, una mercantilización de relaciones sociales previamente mediadas por el Estado que es característica de las políticas neoliberales de disciplinamiento de la clase trabajadora. Este cambio en las relaciones entre

---

<sup>28</sup> Cursiva de la autora. Traducción propia.

el Estado y el mercado es, desde luego, una de las características definitorias de la forma neoliberal de Estado (2014, p.2).

Retomando las nociones de idealidad y materialidad del Estado descritas precedentemente podemos afirmar que se instala un fuerte mecanismo de construcción de nuevos sentidos sobre la forma que debe asumir el Estado, a la vez que se modifican las instituciones vigentes tendientes a darle materialidad a estas transformaciones estructurales sintetizadas en los puntos centrales del Consenso de Washington y el posterior Consenso de Santiago que contiene las denominadas reformas de segunda generación (Borzese et al 2006).<sup>29</sup>

Esta idea de no intervención estatal es ampliamente cuestionada en tanto el Estado se constituye históricamente como regulador de las relaciones entre capital y trabajo; a lo que subyace la regulación de las condiciones de producción y circulación de los bienes y servicios. Las reformas del Estado planteadas en este periodo apuntan a reducir su incidencia en los circuitos de la economía pero fortalecen su intervención en el control del mundo del trabajo (Lozano, W., 2005). Es decir que la retracción del Estado o idea de Estado mínimo que circula en los discursos neoliberales no implica su desaparición como agente regulador de ciertos procesos que dan marco y garantías a las necesidades de acumulación.

Como mencionáramos anteriormente, la dirección que adoptan las funciones estatales en este periodo se relaciona fuertemente con las fracciones de poder que lograron constituirse como hegemónicas dentro del RSA que, con el apoyo de los organismos internacionales, lograron imponer sus intereses en cuanto al mejoramiento de sus condiciones de acumulación. En este marco, el Estado modifica su rol interventor y las fracciones de grupos económicos, que han visto acrecentado su poder político a partir de la concentración y centralización del capital, amplían su capacidad de representación política en el partido de gobierno.

Los acreedores externos y el capital concentrado interno-constituido a partir de entonces por los conglomerados extranjeros y los grupos económicos locales pasaron a controlar el proceso económico sobre la base de una sobreexplotación de los trabajadores y de la férrea conducción del Estado que ejercía la fracción hegemó-

---

<sup>29</sup> Se hará referencia a dichas reformas de segunda generación a lo largo del presente capítulo.

nica de esa alianza: los grupos económicos locales (Basualdo, 2011, p.61).

Varios autores señalan que para la consolidación de un nuevo bloque de poder fue necesaria a su vez la desarticulación de la clase trabajadora organizada para garantizar el proceso de acumulación de capital y el crecimiento económico en los nuevos términos que la economía requería. (Félez y López, 2010; Isuani, 1998; Neffa y Pérez, 2006). Estas propuestas se asientan en la idea de que el poder de las clases trabajadoras, que se había logrado durante las etapas del Estado Social o de Bienestar,<sup>30</sup> habría sido debilitado a partir del disciplinamiento derivado de las situaciones de desempleo y las nuevas condiciones del mercado laboral.

Retamozo resalta que «La implementación del orden neoliberal supuso la afectación de dos centros ordenadores de la sociedad argentina: el mundo del trabajo y el Estado, entendidos como configuración de relaciones sociales que intervienen en las condiciones de producción y reproducción de la vida humana» (2011, p.4). Esto significó no sólo una reestructuración de los modos en que los grupos de poder presionan a los gobiernos en la dirección de las intervenciones económicas y sociales sino también una modificación en la lógica de lucha de los trabajadores organizados.<sup>31</sup>

Desde esta perspectiva podemos desarrollar que la instauración de un nuevo RSA, iniciado con el terrorismo de Estado y consolidado a través de los siguientes gobiernos democráticos, se basó en la transformación de todo el conjunto de las idealidades y materialidades sobre las que se había construido el Estado Social y las formas de organización de la protección social que se había derivado de un modo particular de regulación de la clase trabajadora y sus condiciones de reproducción.

---

<sup>30</sup> La discusión conceptual sobre el Estado Social en Argentina y sus principales rasgos en materia de intervención social es abordado en el capítulo 2.

<sup>31</sup> Cabe recordar que ya en la segunda mitad de 1989 se suscitaron conflictos laborales en diferentes fábricas y ya en la década del noventa fueron protagonistas los trabajadores del sector público. La alineación de la conducción de la CGT con el menemismo y la centralidad que adquirió el conflicto en el sector público condujo al nacimiento en 1992 del Congreso de los Trabajadores Argentinos que luego se convertiría en la Central de los Trabajadores Argentinos. La emergencia de la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA) que disputa la representación de los trabajadores, planteando a su vez una articulación con movimientos sociales. LA CTA se convirtió en una referencia ineludible en el campo de protesta de los años noventa tanto por la acción de sus gremios de base como por su disposición a incorporar demandas y repertorios de diferentes sectores. Por su parte dentro de la CGT apartándose de la orientación neoliberal del gobierno de Carlos Menem, se conformó el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA), como una línea interna integrada mayoritariamente por los sindicatos ligados al transporte y encabezada por el secretario general de sindicato de Camioneros Hugo Moyano (Retamozo, 2011).

Las intervenciones sociales del Estado, particularmente las políticas sociales y de empleo, también cumplieron la función de construir nuevas condiciones de regulación de estos sectores. Aquellas políticas sociales que tenían como objetivo la transferencia de ingresos a las clases trabajadoras a través de bienes y servicios públicos pasan a convertirse en instrumento de control y asistencia focalizada a sectores específicos que, a su vez, son detenidamente fiscalizados por las instituciones estatales.<sup>32</sup> A su vez fue necesaria la reestructuración del sistema normativo y las consecuentes modificaciones jurídicas e institucionales que constituyen el sustento material a las acciones estatales. Tal como sostienen Marshall y Cortés (1993) la legislación es uno de los instrumentos centrales en términos de la regulación de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo y con ello reguladoras del orden social capitalista.

### **I.2.b.1. Reformas legislativas sobre las relaciones laborales**

Como hemos mencionado una de las características centrales del periodo menemista<sup>33</sup> se centra en la necesidad de modificar los soportes normativos-jurídicos que desde el discurso neoliberal habían puesto trabas al desarrollo de las propias fuerzas autorreguladoras del mercado. Es por ello que Neffa y Toledo afirman:

Durante el periodo se adoptaron numerosas medidas que condujeron a la desregulación de casi todos los mercados; la excepción fue el mercado de trabajo pues, en este periodo como en ningún otro de la historia argentina, se dictaron numerosas leyes, decretos y reglamentos en materia laboral pero cuyos objetivos fueron precisamente eliminar anteriores restricciones al uso de la fuerza de trabajo, flexibilizar, ampliar el margen de libertad de los empresarios. **Es decir, regular pero para desregular** (2008, p.119).<sup>34</sup>

A las ya mencionadas leyes de Reforma Fiscal y Ley de Convertibilidad, Ley de Emergencia Económica y Social (N° 23696) y la ley de Reforma del Estado (N° 23697), debemos agregarle aquellas modificaciones que directamente estaban dirigidas a regular las condiciones de empleo y las relaciones laborales; entre ellas se ubican la sanción de la Ley Nacional de Empleo (LNE, N° 24.013) en 1991 y la ley

---

<sup>32</sup> Este componente será abordado en los capítulos posteriores.

<sup>33</sup> Es necesario recordar que Carlos Menem desarrolló dos periodos presidenciales entre los años 1989 y 1999.

<sup>34</sup> Resaltado del autor.

conocida como Ley de Flexibilización Laboral (N 24.465). Éstas se constituyen en algunos de los principales instrumentos normativo-jurídicos tendientes a garantizar las condiciones necesarias para la consolidación del régimen de valorización financiera que mantuviera las orientaciones iniciadas en la dictadura.<sup>35</sup>

La sanción de la LNE N° 24.013, en 1991, se constituye en uno de los instrumentos normativos tendiente a respaldar legalmente las transformaciones en el mundo del trabajo derivadas de las reformas antes mencionadas. En su primer artículo versa «Las acciones del Poder Ejecutivo dirigidas a mejorar la situación socioeconómica de la población adoptarán como eje principal la política de empleo, entendiendo éste como situación social jurídicamente configurada». Dicha política, a través de los mecanismos previstos en la ley tiende a hacer operativo el derecho constitucional a trabajar, integra en forma coordinada las políticas económicas y sociales.

Según Recalde la LNE

creó los contratos que los trabajadores llamaron «contratos basura», modalidades de contratación a disposición de los empleadores que privaban a los trabajadores de estabilidad, eliminando o disminuyendo la indemnización por despido hasta entonces vigente; obligó a que los convenios colectivos negociaran sobre flexibilidad laboral (polivalencia y movilidad funcional) y habilitó la violación del límite máximo de jornada laboral histórico e impuesto por normativa internacional de 8 horas diarias o 48 semanales (2011, p.2).

Dentro de los objetivos de la citada ley se contemplan, entre otros: prevenir y regular las repercusiones de los procesos de reconversión productiva y de reforma estructural sobre el empleo, sin perjuicio de salvaguardar los objetivos esenciales de dicho proceso; fomentar las oportunidades de empleo para grupos que enfrentan mayores dificultades de inserción laboral; organizar un sistema de protección de los trabajadores desocupados.

Cárcar (2006) en un análisis del articulado de la ley menciona que sólo 25 de 160 artículos se dirigen a los trabajadores en actividad; el resto se orienta a medidas e incentivos para generar empleo o de protección a trabajadores desem-

---

<sup>35</sup> Recalde señala «ya en 1989 se vislumbró el sentido que tendría la legislación laboral de la época que se iniciaba –todavía pre-convertibilidad, pero el mismo ciclo histórico– con dos decretos (1477/89 y 1478/89) que permitieron pagar parte del salario en tickets que, privados artificialmente de carácter remuneratorio, constituían una transferencia de recursos de los asalariados y el Estado a favor de las empresas. En igual sentido transitaron sobre el tema, posteriormente, el decreto 333/93 y la ley 24.700 de 1996» (2011, p.2).

pleados. Se infiere que la ley tendría como principal destinatario a los trabajadores desocupados y que se anticipaban las consecuencias sociales y económicas que traería aparejada la implementación de la reconversión productiva y las reforma del Estado.

Por su parte Britos, Caro y Frávega refieren que la mencionada Ley estableció –en su propia formulación– distinciones en lo referido a la protección social de los trabajadores desempleados, al crear el seguro de desempleo restringido a los trabajadores regidos por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) y programas de empleo para los grupos con dificultades de inserción laboral y los desempleados sin cobertura social. «Estas definiciones, que luego fueron intervenciones en materia de políticas sociales, complejizaron significativamente el mundo del trabajo e incidieron en la relación salarial. Así se configuró una doble gestión de la fuerza de trabajo: la gestión de los trabajadores 'normales' y la gestión de la fuerza de trabajo excedente o supernumeraria, reconstruida bajo la forma asistencial como pobres» (2008, p.11).

En el marco de esta ley, también en 1991 se crea el Fondo Nacional de Empleo, que se financiaba con una cuota de contribución patronal que representa el 1,5% de la masa salarial y sería destinada a cubrir los requerimientos del seguro por desempleo y las políticas activas de empleo y capacitación (Cruces, Espele y Guardia, 2008). En este marco se crea el Seguro de Desempleo, como una de las primeras acciones estatales tendientes a abordar las consecuencias que la implementación de este modelo generaba en las relaciones laborales; con las características de una política pasiva exigía al beneficiario haber mantenido relación formal en el mercado laboral por tiempo prolongado, lo que excluyó del beneficio a gran parte de los desocupados.<sup>36</sup>

A partir de la sanción de dicha norma, se crearon múltiples programas sociales orientados a intervenir sobre el desempleo. Las características de los mismos, tanto como su alcance y duración fueron modificándose en el marco de la emergencia del desempleo elevado y estructurado que se constituye como principal problema social.

Otra ley sancionada en la época fue la denominada Ley de Flexibilización Laboral (N° 24.465) promulgada por Decreto PEN N°416 en marzo de 1995,<sup>37</sup> esta-

---

<sup>36</sup> Las discusiones sobre el impacto del Seguro de Desempleo será analizado en el apartado sobre los indicadores cuantitativos.

<sup>37</sup> En 1995 también se sanciona la Ley Nacional 24.557, conocida como Ley de Riesgos de Trabajo (LRT), enmarcado en La prevención de los riesgos y la reparación de los daños derivados del trabajo; con

blece fundamentalmente nuevas condiciones en la regulación de las relaciones laborales basadas en el argumento que las anteriores legislaciones presentaban rigideces en el tipo de relación laboral y contractual lo que derivaba en obstáculos para lograr los objetivos de mejorar la competitividad y los nuevos requerimientos impuestos por la organización de la producción. Esta ley eliminó la negociación colectiva como modo de fijar salarios y condiciones de trabajo a la vez que inicia la revisión de los convenios colectivos existentes hasta el momento. Incluye también una modificación en el sistema de indemnizaciones por despidos.

En el año 2000 fue sancionada la ley 25.250, que fuera conocida como «Ley Banelco», que entre otras cuestiones precarizó aún más el empleo fijando el período de prueba en 3 o 6 meses (este último para las pequeñas empresas) permitiendo su ampliación a 6 o 12 meses a través de convenio colectivo. En materia de convenciones colectivas obstruyó la negociación por actividad, habilitó el «descuelgue» del convenio colectivo por acuerdo entre empleador y sindicato (Recalde, 2011).

Estas transformaciones normativo-institucionales pueden leerse también a la luz de una nueva serie de recomendaciones derivadas de los organismos internacionales de crédito, particularmente del BM, que, a partir de la década de 1990 pusieron énfasis en las necesidad de reformas institucionales, por sobre las reformas fiscales impulsadas desde mediados de la década anterior (Borzese et al, 2006). En este marco se instituyen una serie de argumentaciones que, apoyadas en las reformas económicas ya consolidadas, apuntaron a fortalecer las instituciones estatales en miras para regular los intercambios, asegurar el cumplimiento de los contratos, garantizar los derechos de propiedad y facilitar el desarrollo de los mercados.

los objetivos de Reducir la siniestralidad laboral a través de la prevención de los riesgos derivados del trabajo; Reparar los daños derivados de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, incluyendo la rehabilitación del trabajador damnificado; Promover la recalificación y la recolocación de los trabajadores damnificados; Promover la negociación colectiva laboral para la mejora de las medidas de prevención y de las prestaciones reparadoras. También en 1995 se sanciona «ley 24.465 que creó en el régimen laboral general un falso período de prueba (que en realidad era un período de inestabilidad absoluta) que podía llegar hasta 6 meses, el contrato a tiempo parcial a fin de reducir contribuciones patronales, y una modalidad que denominó “de fomento del empleo”. Ley 24.467 (Ley Pymes) cuyo título dedicado a las relaciones laborales en pequeñas empresas admitía para estas (que definía como aquellas con un plantel de hasta 40 trabajadores y un nivel de facturación anual a fijarse por un comité tripartito, definición que admitía ser modificada por convenio colectivo incrementando el plantel y nivel de facturación) el fraccionamiento de vacaciones y del aguinaldo, la movilidad funcional, la reducción de las indemnizaciones por despido –y hasta su eliminación y reemplazo por cuentas de capitalización–, y el cese de la ultra-actividad de los convenios colectivos de pequeñas empresas. En el mismo año 1995 entró en vigencia la ley 24.522 de Concursos y Quiebras que, en materia laboral, dispuso la caducidad de los convenios colectivos al disponerse la apertura del concurso preventivo y excluyó de la competencia de los jueces laborales los juicios contra empresas concursadas y quebradas trasladándola al juez comercial» (Recalde, 2011, p.2).

De aquí que el Estado tiene que ser efectivamente presente, garantizando las reglas de juego necesarias a las necesidades de acumulación y garantía de las condiciones que el mercado necesita para ello. El rol institucional del Estado se construye en este sentido y el aparato legislativo es parte esencial de este conjunto de reformas. Las mismas produjeron una disminución y debilitamiento en los marcos de la protección laboral clásica con el objetivo de incrementar el lucro y la expectativa fundamental de mejorar el empleo o los roles competitivos a través del incremento de la inversión.

La valorización financiera, y particularmente el periodo de convertibilidad, se constituyen en un momento histórico particular de la Argentina donde esta conjunción de variables cristaliza en un creciente empobrecimiento de los trabajadores derivado de una desestructuración del mercado de trabajo, las condiciones de empleo y los sistemas de protección social y laboral que se habían consolidado en etapas anteriores

### **I.2.c Transformaciones en el mercado de trabajo: desempleo, pobreza y desigualdad**

Como venimos señalando, las consecuencias de la instauración de este nuevo RSA tiene impactos notables sobre el mercado de trabajo y las posibilidades de empleo de la población. Éstos comienzan a materializarse en aumento en las tasas de desempleo, subempleo, crecimiento del sector informal, condiciones de mayor precariedad en las inserciones, descenso de los ingresos y con ello el crecimiento de situaciones de pobreza e indigencia en grandes sectores de la población agudizando las brechas de desigualdad.

En relación a las transformaciones que se manifiestan dentro del mercado de trabajo, Lo Vuolo (1995) refiere que se genera un

exceso en la oferta laboral, y los incrementos de productividad no son suficientes para aliviar las presiones macroeconómicas y favorecer un esquema de crecimiento económico sostenible. Las caídas en los ingresos personales provocan aumentos adicionales de oferta de trabajo «secundaria», que realimenta las tasas de desempleo (p.133).

Es central recordar que entre el periodo 1993-2003 el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) se mantuvo fijo en \$ 200.



Según los autores consultados, el creciente nivel de desempleo y subempleo, puede definirse a partir de la combinación de una serie de variables que incluyeron: despidos masivos a partir de privatizaciones y cierre de pequeñas y medianas empresas, aumento de la población económicamente activa debido a la incorporación al mercado de trabajo de mujeres, jóvenes y adultos mayores vinculado a la necesidad de incorporar salarios a la familia (deriva de la pérdida del valor real de los salarios), reducción o eliminación del pago de horas extras que implicaban en algunos casos un ingreso importante del salario, entre otras.

Es interesante aquí incorporar la reflexión de Salvia et al. en cuanto no sería posible atribuir sólo a las reformas laborales el deterioro de la estructura social del trabajo; sino que es necesario articular una serie de dimensiones que permitan complejizar la caracterización del fenómeno del desempleo. Para ello señala la necesidad de pensar que los cambios en las relaciones laborales emergen tanto como resultado de las políticas económicas y laborales orientadas a la flexibilización como por las estrategias que asumieron empleadores y trabajadores en un contexto que modificó las reglas con las que se organizó el modo de producir. «El efecto "funcional" de estos cambios parece ser la estructuración de un proceso social de producción y reproducción de excedentes relativos y absolutos de fuerza de trabajo, el cual se expresa en las variadas formas que asume el desempleo y las trayectorias laborales asociadas a ellas» (2000, p.1).<sup>38</sup>

Asimismo, Basualdo (2011) señala que la concentración del ingreso y la regresiva distribución del mismo, producen una desestructuración del mercado de trabajo y altos índices de desocupación, dando lugar a la conformación de un ejército de reserva y provocaron una creciente marginalidad.

Esta transformación en las formas de organización del trabajo y en la dinámica que asume el mercado de trabajo consolida un régimen basado en el disciplinamiento de la fuerza de trabajo que se relaciona con la idea que sostenía que la ampliación de derechos de las clase trabajadoras adquiridos en etapas anteriores, habían socavado el poder disciplinador del trabajo asalariado. Ante ello, las regulaciones laborales debían recuperar este carácter basado en la restricción de ciertos derechos fundamentalmente aquellos derechos colectivos de negociación y fijación de los salarios.

Otro fenómeno que se profundiza como consecuencia de estas reformas, fue la informalización de las relaciones laborales. Lozano, W (2005) refiere que fue

---

<sup>38</sup> Comillas de los autores.

quizás uno de los índices que más creció y representa una realidad heterogénea, puesto que si bien en términos generales el crecimiento de la informalidad es una clara expresión de baja productividad y de creciente vulnerabilidad de los trabajadores; por otro lado, se inscribe en una nueva lógica de subordinación del trabajo al capital en un contexto de globalización.

### **I.2.c.1 Algunos indicadores: empleo y desempleo**

La lectura cuantitativa de las variables, permite a su vez visibilizar los impactos en las condiciones de vida de la clase trabajadora y los impactos de las intervenciones estatales sobre la cuestión del desempleo.

Se consideran, dentro de los indicadores relativos a mercado laboral, específicamente aquellos vinculados a la dinámica de la tasa de actividad, tasa de empleo, desempleo y subocupación demandante y no demandante, haciendo foco en aquellas referencias sobre los planes o programas de empleo en relación a las tasas antes mencionadas y su impacto en los valores que adquieren las mismas.

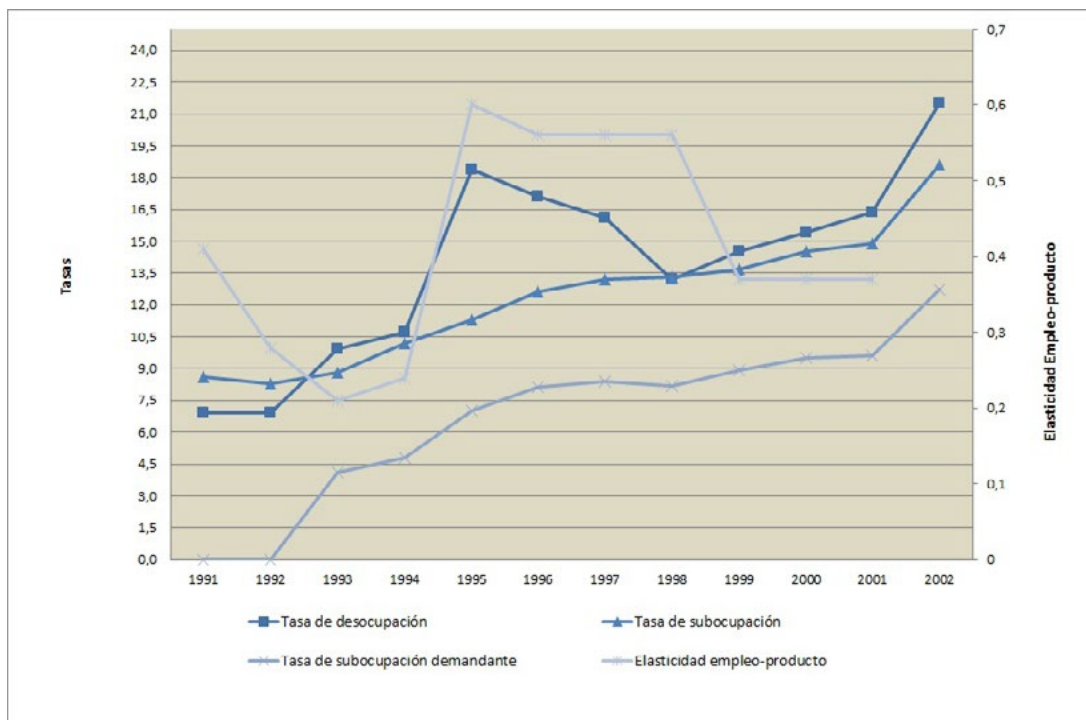
La lectura de los indicadores referidos al empleo, serán a su vez analizados de manera articulada con los de pobreza, distribución del ingreso y desigualdad como otros indicadores cuantitativos que dan cuenta del impacto que las transformaciones estructurales, y particularmente las referidas al mercado de trabajo, tienen sobre las condiciones de vida de la población trabajadora. En los valores que asume cada indicador, puede analizarse la conjunción de una serie de dimensiones que refieren tanto a la conformación de la estructura económica como a las intervenciones estatales tendientes a regular la economía y el mercado de trabajo.

Según Féliz y López (2010), entre los años 1974-1980, el valor promedio de la tasa de desocupación era inferior al 3%, mientras que el nivel máximo se produjo en el año 1976, cuando alcanzó el 4,8%. Una vez culminada la dictadura, los niveles de desempleo abierto ya superaban el 5%. Durante el gobierno radical de R. Alfonsín entre 1983-1989, los registros fueron subiendo lenta pero persistentemente.

Los fenómenos de desempleo y sub-empleo comienzan a consolidarse como un problema estructural en la década del 90, convirtiéndose en una expresión insoslayable de la cuestión social y evidenciando a la vez las inevitables consecuencias del régimen de valorización financiera. Dentro de la década de 1990, los autores consultados coinciden en analizar la situación del empleo/desempleo en dos sub-periodos que presentan ciertas diferencias en los movimientos de los

indicadores de análisis. (Basualdo 2011, Coremberg, 2007; Neffa et al 2005; Neffa, Panigo y López, 2010).

**Gráfico N°1: Evolución de las tasas de desocupación y subocupación en el total de aglomerados urbanos, desde 1991 hasta 2002 en 1° trimestre de cada año, y elasticidad empleo-producto en igual periodo (anual).**



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y MTEySS (2004) y Martínez (1997) para valores elasticidad empleo producto<sup>39</sup>

### I.2.c.1.a sub-periodo 1991-1995

Este sub-periodo contempla el momento de salida de la crisis hiperinflacionaria y la Ley de Convertibilidad, hasta uno de los picos máximos de desocupación alcanzado a mediados de la década de 1990. En palabras del MTEySS:

El primer período de la convertibilidad, y hasta la crisis del tequila, fue de alto crecimiento económico, pero insuficiente creación de trabajo en el marco de la apertura y las reformas estructurales de la economía, donde crecieron el empleo y la tasa de desempleo. Sin embargo en el año 1995, la caída del PIB del 2.8% reflejaba la crisis

<sup>39</sup> No se encuentran datos disponibles y de fiabilidad sobre el indicador elasticidad empleo-producto para el año 2002.

del tequila y las principales contradicciones que implicaba el plan de convertibilidad adoptado en el año 1991. (2004, p.125)

Para el primer periodo, Coremberg (2007) señala que se presentaron elevados indicadores de crecimiento económico devenidos del ingreso de la inversión extranjera<sup>40</sup> y de ciertas medidas aperturistas por parte de la política económica y legislación. Como hemos mencionado anteriormente, desde inicios de 1991 el PBI crecía a una tasa promedio de 8% anual, sin ser acompañado por un crecimiento en los niveles de empleo de la población.

Dentro de este primer subperiodo, a este crecimiento del PBI, se tradujo en una lenta creación de puestos de trabajo, con un menor dinamismo del que experimentó el crecimiento de la demanda la fuerza de trabajo por lo que la desocupación creció alcanzando valores de dos dígitos ya en 1993. Este elemento da cuenta del fenómeno que señaláramos anteriormente al analizar las variables económicas, en tanto proceso de crecimiento económico sin creación de empleo

Como hemos mencionado, un indicador que aparece como relevante para mirar la relación entre el crecimiento del PBI y el crecimiento del empleo es el indicador de «elasticidad empleo-producto», las fuentes consultadas refieren que para el periodo 1991-1994 mientras el crecimiento del PBI fue de 8.3% promedio anual, los ocupados crecieron solo un 2.03% anual, lo cual constituye una elasticidad empleo-producto de 0.24, una cifra que no alcanza a cubrir la oferta de trabajo (MTEySS, 2004).

Estos indicadores reflejan algunos de los fenómenos mencionados anteriormente, en cuanto caracterizar a este primer momento de convertibilidad como un periodo en el cual las variables macroeconómicas presentan resultados que fueran evaluados como positivos en términos de crecimiento, competitividad pero que son acompañados de una fuerte desestructuración del mercado de trabajo que empieza a manifestarse no sólo en el desempleo sino en diversas modalidades de precarización en las condiciones del empleo como ser el sub-empleo, la informalidad, entre otras.

A partir del '94, acompañando un descenso en el PBI, los porcentajes de desocupación aumentaron a dos dígitos, alcanzando en mayo de 1995 al 17,5%. La contracción de la demanda de empleo causada por la caída abrupta en el nivel de ac-

<sup>40</sup> Tal como señalamos precedentemente para el primer quinquenio de la década del 1990, el PBI alcanza valores de un 8% de crecimiento promedio para 1991/1992; y un 5.7% en 1993 y 8% en 1994. El ciclo de crecimiento se corta con un brusco descenso del PBI del 4 % en 1995. (Astarita, 2001).

tividad económica produjo tan solo entre mayo del 94 y mayo del 95 la destrucción de 380.000 puestos de trabajo. (Lanari, 2003, p.4)

La crisis internacional de 1995 y las propias limitaciones del modelo de convertibilidad presentan un decaimiento en los indicadores de crecimiento a la vez que aumentaron significativamente los vinculados al desempleo, subempleo y con ellas los de la pobreza y desigualdad. Las tasas de desempleo y subempleo alcanzan un pico en el periodo 1995/1996 que se acompaña de una modificación en las formas estatales de intervenir sobre la problemática. Según datos del INDEC,<sup>41</sup> para mayo del 1995 se alcanzaron los índices más elevados en materia de problemas de empleo de la década: llegando la desocupación<sup>42</sup> a un 18,4%; la subocupación demandante a un 7,0% y la subocupación no-demandante al 4,3%. Es así que entre sub-ocupados (sumando demandantes y no demandantes) y desocupados el 29,7% de la población se encontraba fuera o con una precaria inserción en el mercado de trabajo.

Uno de los indicadores que aparece como relevante para este periodo, remite a los valores que alcanza el subempleo abierto, pasó del 8% al 15% y el porcentaje de asalariado informales (no registrados) pasó del 31,5 al 34,9% entre 1991 y 1996. Dentro de ellos, aparece significativo crecimiento de los sub-ocupados demandantes; que aumenta desde un 4,8% en 1993 hacia cerca del 8% para mayo del 1996. Este movimiento de la población sub-ocupada puede entenderse en tanto sectores de la población que se insertan precariamente en el mercado laboral intensifican su actitud de búsqueda en el mercado de trabajo, ya sea por acceso a un empleo de mayor calidad o a un segundo empleo que complemente los ingresos.

Estos datos reafirman los análisis cualitativos que diversos autores señalan en relación al impacto de las transformaciones estructurales del Estado sobre el mundo del trabajo.

Así el fenómeno de destrucción de puestos de trabajo agudiza la situación de desocupación y subempleo, aún en un momento en que los indicadores de crecimiento económico seguían ascendentes.

Es central, a los fines de nuestro trabajo ubicar en este periodo la sanción de diversas leyes tendientes a regular las relaciones laborales en el marco de las medidas económicas más generales. Tal como mencionamos se sanciona la LNE N°

---

<sup>41</sup> Disponible en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar). Acceso 23 de noviembre 2015

<sup>42</sup> Tasa desocupación, se calcula como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa. Fuente: INDEC.

24013 en 1991 dentro de la cual se incluye la creación del Seguro de Desempleo y la denominada Ley de Flexibilización laboral en 1994. Estas medidas jurídico-normativas actúan en dirección de dotar de cierta laxitud a las protecciones laborales que, desde la perspectiva de los sectores del capital, obstaculizaban la reducción de costos de producción imposibilitando lograr mayores niveles de competitividad y crecimiento.

### **I.2.c.1.b Sub-periodo 1996-2001**

Este segundo periodo inicia con el pico máximo en los indicadores de desempleo, subocupación demandante y no-demandante; aunque con un incipiente proceso de crecimiento y creación de empleo que persistirá hasta el año 1998. Según Lindenboim en estos años el ritmo de generación de puestos de trabajo se aceleró lo que redundó en una elasticidad empleo producto de aproximadamente 0,53%. Sin embargo ni la tasa de empleo ni la de desempleo lograron alcanzar los valores previos a los inicios del periodo de valorización financiera (2008, p. 76).<sup>43</sup>

El año 1996, es señalado por diversos autores como un momento en que se despliegan fuertemente una serie de programas de empleo, que fueran definidos en el marco de los programas de lucha contra la pobreza impulsados por los organismos internacionales de crédito; entre ellos los Programas Trabajar que son materia de análisis del presente proyecto. Hacemos esta referencia ya que la población incluida como beneficiaria de estos programas era consignada como población ocupada dentro de la EPH, incidiendo en los valores que asumieron los indicadores de desocupación y subocupación durante ese periodo.<sup>44</sup>

Desde el año 1998 se inicia un nuevo proceso de caída del PIB que fue de 4,6% promedio anual, y los ocupados se redujeron en un promedio de 1,7% anual, lo cual se traduce en una elasticidad empleo producto de 0,37. El empleo, durante

---

<sup>43</sup> Según Lanari durante los años de recuperación (1996-1998), la creación del empleo permitió disminuir significativamente el desempleo. Los sectores que más puestos de trabajo crearon, fueron los servicios financieros y a las empresas (22% de incremento entre septiembre de 1996 y septiembre de 1998), así como también el comercio (18% de creación neta de puestos de trabajo) (p. 5) Según el Ministerio de Economía en los años de convertibilidad la mayor incidencia en los puestos de trabajo creados fueron sobre el sector servicios, mientras se daba la destrucción del empleo industrial (MECON, 2005).

<sup>44</sup> El análisis sobre el surgimiento del Programa Trabajar y el conjunto de programas dirigidos a abordar el tema del desempleo será abordado en profundidad en las Partes II y III del presente trabajo.

este período, aparece como una variable menos sensible que el nivel de actividad (MTEySS, 2004, p 125).<sup>45</sup>

Se produce nuevamente un crecimiento en las tasas de desempleo y subempleo y comienza a evidenciarse que los programas focalizados en materia de desempleo no muestran impacto significativo en la contención o reducción de estos indicadores. La tasa de desempleo alcanza su pico máximo en la historia superando el 20% para mayo del año 2002. La subocupación demandante, que había oscilado entre un 8% y 9% entre 1996-1999 crece abruptamente alcanzando un 18,3% en el año 2002, valor similar al de la tasa de desempleo. En parte, este fenómeno se relaciona con el crecimiento de la PEA para este periodo, tal como mencionáramos precedentemente.

Los efectos de la desocupación no afectaron del mismo modo al conjunto de la PEA; entre 1991-2002

el crecimiento de la desocupación fue muy elevado para las personas situadas en los deciles inferiores, pero mucho menor entre los activos incluidos en los mayores deciles. En 2000, el 5% de los jefes de hogar de «hogares no pobres» se encontraban desocupados, mientras que ese porcentaje era de 20% en el caso de los jefes de hogar de «hogares pobres» (Damill y Frenkel, 2005 citado en Toledo y Neffa, 2008, p. 125).<sup>46</sup>

Asimismo, dentro de quienes se mantuvieron dentro de la categoría de ocupados –aun aquellos sub-ocupados– vieron modificadas sus condiciones laborales producto de las transformaciones del mercado de trabajo y de la modificación de las normativas de regulación de las relaciones de trabajo. La cita de Lanari expresa con claridad este fenómeno:

El número de empleados contratados por fuera del marco legal creció sustancialmente durante los años de análisis. En efecto, el porcentaje de asalariados no registrados pasó del 26% del total de empleados en los '90, al 41% en el 2002. Por otro, se redujeron los puestos de más de 35 hs. semanales lo cual, junto a la crecien-

---

<sup>45</sup> «Para todo el periodo de valorización financiera la elasticidad empleo-producto es de un 0,24 % según The Employment Intensity of Growth». ILO, 2005. Citado en González, R. (2011) Esta estimación coincide en gran parte con los datos. Osvaldo Giordano Ex Secretario de Empleo en Argentina, quien remarca que estudios econométricos muestran una elasticidad empleo-producto para Argentina del 0,25, mientras que países desarrollados están en el orden del 0,5 (citado en Lorenzo, 2001, p. 9).

<sup>46</sup> Cursivas del autor.

te inestabilidad laboral, causó un incremento en la proporción de ocupados insatisfechos por el número de horas trabajadas, situación que se tradujo en el elevado número de subocupados demandantes. A su vez los salarios acompañaron la tendencia depresiva existente en la economía, si se toma 1995 como año base, el salario medio real cayó en 30 puntos porcentuales (2003, p 5).

El análisis de estos valores se realiza a los fines de dar cuenta del impacto que las transformaciones en el mercado de trabajo generaron en la estructura social y con ello, en las condiciones de reproducción de los distintos sectores de la población. El periodo de valorización financiera impulsa un crecimiento en las brechas de desigualdad porque se produce un empobrecimiento general de la población trabajadora, pero a la vez afecta desigualmente a estos sectores, con mayor impacto sobre los estratos medios y bajos tanto desde el punto de vista ocupacional como desde la distribución del ingreso (Torrado, 2010).

Como datos significativos a nuestro objetivo de análisis, queremos recuperar algunos indicadores que nos permitan visibilizar cómo las modificaciones en el mercado de trabajo durante todo el periodo, afectaron desigualmente a los diferentes sectores sociales. Asimismo, señalar cómo desde el Estado se diseñaron estrategias y políticas dirigidas a cada uno de ellos poniendo foco en las situaciones de desempleo que se construyen como materia de intervención estatal.

En términos de pobreza, el porcentaje tanto de hogares como de personas pobres se triplicó entre 1993 y 2003, pasando de un 17,7% a un 60% respectivamente. En palabras del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación «En octubre de 2001 el 28 por ciento de los hogares y el 38,3 por ciento de las personas vivían en la pobreza, lo que significaba que más de las dos terceras partes de la población era pobre de acuerdo con sus ingresos.»<sup>47</sup>

Tomando el análisis de la distribución personal del ingreso, recuperamos la medición del Cociente de Gini que muestra una variación entre el año 1993 y 1999

---

<sup>47</sup> En <http://www.desarrollsocial.gov.ar/notas/nota3.asp>; pobreza e indigencia ¿De dónde venimos y a dónde vamos? Acceso diciembre 2013. En la página del INDEC se refiere «La medición oficial de la pobreza y la indigencia por el método de la línea de pobreza según unidad adulto equivalente se realizó sistemáticamente en Argentina a partir del año 1993, según lineamientos trazados por la Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. La metodología adoptada, y luego continuada por el INDEC, se basó en los valores del Índice de precios al Consumidor del Gran Buenos Aires (IPC GBA), tanto en el periodo en que la medición de pobreza e indigencia abarcó sólo la región Gran Buenos Aires (1993-2001), como en los periodos posteriores en que la medición alcanzó a todos los aglomerados urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)». Acceso 18 diciembre 2015.



variando de 0,463 a 0,504. El fin del modelo de convertibilidad se presenta con el indicador de pobreza afectando al 26% de los hogares y el coeficiente de Gini en 0,52. Estos valores grafican que la apropiación de los frutos del crecimiento económico fueron los sectores de mayores ingresos. Este coeficiente nos permite a su vez, identificar un componente de concentración de los ingresos, vinculados a las variables económicas de concentración y centralización del capital y con ello una ampliación de la brecha en la equidad.

Según Rojas Couto (2006) , una de las variables para medir la progresividad de las políticas sociales es a través del impacto sobre la desigualdad social. Es así, que será materia de discusión en los capítulos siguientes analizar los programas de referencia en clave de su aporte o no a la disminución de la desigualdad social, a través de la intervención estatal sobre el desempleo. En este sentido, el conjunto de intervenciones que el Estado desarrolla en materia de abordaje del desempleo y pobreza darán cuenta de los intereses que lograron imponerse y la forma que asume el Estado dentro de este RSA.

### **I.3 Notas sobre la crisis del 2001-2002: un punto de inflexión**

Existe una vasta producción sobre los procesos que cristalizaron en los hechos ocurridos en el mes de diciembre del año 2001, que fueron expresión del nivel de conflictividad generado a partir de los ajustes estructurales y el impacto en las condiciones de vida y reproducción de la vida de las clases trabajadoras. Esta crisis es entendida como un quiebre en la hegemonía neoliberal que se había impuesto durante la década de 1990 y «en tanto crisis del conjunto de las relaciones sociales capitalistas, asumió como una de sus formas el carácter de una profunda crisis política» (Piva, 2011, p.1).

La capacidad de organización y movilización popular, junto a las presiones de los acreedores externos y la fragilización de las instituciones políticas producen en complejo entramado que sienta las bases para el inicio de un conflictivo periodo económico, político e institucional en el país.

Los indicadores sociales y socio-económicos daban cuenta de una estructura social que había consolidado niveles de desocupación, pobreza y desigualdad nunca antes registrados en el país. Para mayo del 2002 la tasa de desocupación había alcanzado el 21,5 % y el 28% de los hogares y el 38,3% de las personas vivían en la pobreza. Dentro del conjunto de hogares pobres, 632.000 se ubicaban por debajo de la línea de la indigencia, abarcando a 3.175.000 personas (MDS, 2015).

En términos político institucionales, durante los primeros meses del año 2002 se sucedieron con una serie de cambios de mandatos presidenciales que culminan en la asunción del Eduardo Duhalde a la presidencia de la Nación, en el mes de mayo.<sup>48</sup> Una de las primeras medidas tomada por el nuevo presidente fue la sanción de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (N° 25.561)<sup>49</sup> que da por finalizado el régimen de convertibilidad y adopta una serie de medidas hacia los efectos más críticos heredados del periodo anterior; otorgando al Poder Ejecutivo nacional una serie de atribuciones en materia de política pública.

En términos económicos, se producen el anuncio del default a acreedores externos y el inicio del proceso devaluatorio de la moneda argentina. Este fenómeno implicó la caída del valor de salarios reales y un empeoramiento en el poder adquisitivo de las clases trabajadoras que derivó a su vez en el aumento en los índices de pobreza e indigencia.

Como medida de intervención estatal se crea, en el marco de mencionada Ley de Emergencia, el Programa de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJYJHD) en cuya creación se argumenta:

Es de notorio conocimiento la gravísima crisis que alcanza niveles de extrema pobreza, por lo que resulta obligatorio instrumenta las medidas necesarias y adecuadas para paliar la difícil situación. (A continuación, agrega) La presente medida tiende a poner en funcionamiento un mecanismo, que en el marco de la Emergencia del Estado, tiende por fin superar la situación de desprotección de los hogares, cuyos jefes se encuentren desocupados.<sup>50</sup>

El PJYJHD se constituye en la primera experiencia de un programa de atención al desempleo y la pobreza con un nivel de cobertura que lo constituye en un programa masificado que conserva en líneas generales los principios de *workfare* consolidados en la etapa anterior (Grondona, 2012). Este programa alcanzará una

<sup>48</sup> Luego de la renuncia del presidente electo Fernando de la Rúa el día 21 de diciembre de 2001, se sucedieron una serie de breves mandatos presidenciales ocupado sucesivamente por 4 mandatarios distintos. El traspaso del mando fue realizado de acuerdo a la Constitución Nacional y con los Poderes Legislativo y Judicial. El 1 de enero 2002, Eduardo Duhalde asume la Presidencia elegido por la Asamblea Constituyente y desarrolla su mandato hasta mayo 2003, entregando la presidencia a Néstor Kirchner.

<sup>49</sup> Declárase con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Nacional, la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando al Poder Ejecutivo nacional las facultades comprendidas en la presente ley, hasta el 31 de diciembre de 2004, (Artículo N°1) Ley N° 25561; Sancionada el 06 enero 2002. Disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infoleginternet/anexos/70000-74999/71477/texact.htm>. Acceso 18 diciembre 2015.

<sup>50</sup> Decreto PEN N°565 Disponible en [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar). Acceso 22 de noviembre 2015.

cobertura que supera los dos millones de beneficiarios y será prorrogado consecutivamente hasta su caducidad en el año 2011.

Los años 2002 y 2003 se han definido como un breve proceso de contención de la crisis y de atención a los sectores de la población que requerían necesariamente de la intervención estatal para la reproducción de su vida, a la vez que se reforzaron las redes comunitarias, filantrópicas y la acción social como otros modos de dar abordaje a la situación de pobreza de extensos sectores de la población.

Este breve periodo finaliza con la realización de elecciones presidenciales el 27 abril 2003 que darán paso a una etapa de normalización institucional del país y al inicio de un nuevo periodo, que hemos definido como un periodo de transición en la disputa por establecer un nuevo RSA.

#### **1.4 El período de transición en Argentina (2003-2015)**

El inicio del nuevo periodo se inicia en el año 2003 con la presidencia de Néstor Kirchner aunque tiene como elemento determinante la salida devaluatoria aplicada a inicios del año 2002.<sup>51</sup> La modificación del tipo de cambio fue una de las principales medidas que traccionó en los años siguientes la tasa de crecimiento económico a través de la reactivación de la actividad productiva e industrial y con ello la modificación en la dinámica que adquiere el empleo.

Gran parte de las discusiones académicas y políticas del momento se centraron en discernir si efectivamente se trataba o no de un nuevo Régimen Social de Acumulación.<sup>52</sup>

Dentro de estas discusiones ubicamos a autores como Marro (2010), Piva (2011), Bonnet y Piva (2010, 2014), Bonnet (2010), Féliz y López (2010) o Féliz (2008, 2011) quienes refieren a que el actual modelo representa más bien una continuidad con el régimen anterior, aunque con la modificación de algunas estrategias en materia de intervención estatal y de algunas variables económicas. Bonnet y

---

<sup>51</sup> Néstor Kirchner, candidato del Frente para la Victoria (alianza conformada mayoritariamente por sectores del Partido Justicialista) asume como presidente el 25 mayo 2003, luego de haber sido electo en las *elecciones* convocadas anticipadamente por el presidente provisional, Eduardo Duhalde el 27 de abril de 2003.

<sup>52</sup> Siguiendo con la perspectiva de trabajo de Basualdo se considera que «El tránsito de un patrón de acumulación de capital a otro puede traer aparejada una modificación en los factores que determinan el comportamiento de las diferentes variables económicas. Por supuesto se trata sólo de una posibilidad pero que es relevante advertir para, por un lado, no adoptar concepciones mecanicistas sobre la vida social y económica. Por otro lado, porque cuando se modifican las causas que definen el comportamiento de una variable económica relevante estamos ante un cambio en el patrón de acumulación o ante modificaciones cualitativas dentro de un mismo patrón de acumulación de capital» (2007, p.7).

Piva refieren «la crisis de la forma neoliberal de estado no fue sinónimo de una metamorfosis hacia una nueva forma de estado. Los cambios que sufrió el estado desarticulaban en gran medida la forma neoliberal de estado de los noventa, pero no parecen haberla reemplazado por una nueva forma de estado más o menos consistente» (2014, p.6).

Según Marro los cambios en algunos dispositivos de la política económica que se registran desde el gobierno de Kirchner –que expresan una modificación en las relaciones de fuerza del bloque de poder, fundamentalmente del capital productivo orientado a la exportación– no modifican las características estructurales que el capitalismo argentino consolida en la década de 1990, profundizando su orientación exportadora y su desarrollo dependiente. (2010, p. 63).

Félix y López, por su parte, señalan que «la salida de la convertibilidad marcó el comienzo del pos-neoliberalismo. Sin embargo, en contra de los que a veces se afirma, esto no significó el fracaso del programa neoliberal ni el abandono de sus premisas básicas» (2010, p. 132) El autor refiere, que, a pesar de los cambios en algunas políticas públicas, el crecimiento económico y el parcial mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores trabajadores, no nos encontramos frente a una transformación del régimen y las variables del sistema económico de acumulación.

Desde otra perspectiva, desde la cual hemos venido desarrollando nuestro trabajo, ubicamos otros autores que, con énfasis en diversas dimensiones, recuperan los elementos de ruptura en relación al RSA anterior y dan cuenta de los procesos económicos y de intervención pública que pugnan por marcar un nuevo periodo histórico (Arceo, 2003, 2008; Basualdo, 2006b, 2011, 2013; Danani, 2008, 2012; Danani y Grassi, 2008; Grassi, 2012; Lindenboim, 2003; Vila, 2011).

A nuestro criterio, el periodo situado entre 2003-2015 da evidentes indicios de modificaciones estructurales en la organización y prelación de las variables económicas ubicando a la economía real como el eje que tracciona el movimiento de las mismas. Asimismo, la forma que asume el Estado en materia de intervención social, entendiéndola como intervención en los circuitos de la economía y de la reproducción de la vida de la población,<sup>53</sup> marca una ruptura en los modos de concebir al Estado y, en consecuencia, en las orientaciones de dichas intervenciones sociales. Ante ello, consideramos central señalar que compartimos la lectura de Basualdo en cuanto ubicar este periodo como un momento de disputa sobre la

---

<sup>53</sup> Este concepto será profundizado en el capítulo II del presente trabajo.

dirección que adoptará el RSA; en el que disputan también quienes pretenden la continuidad del patrón de la valorización financiera.

Resulta a la vez necesario resaltar que comprendemos que los ciclos históricos y los procesos de paso de un RSA a otro son complejos y la modificación de las variables económicas, el Estado y las luchas de poder no son lineales y homogéneos; sino que al interior mismo de este nuevo periodo se identifican rasgos que muestran signos de continuidad con el régimen anterior e intentos de rupturas o transformaciones significativas.

Tal como mencionáramos en el capítulo I, la definición del Estado en tanto correlación política de fuerzas sociales y como materialidad institucional nos reubica en pensar que la autonomía de un gobierno en la definición de un RSA, es construida en ese marco de correlación de fuerzas y esa materialidad institucional heredada, a la vez que construida a partir de las condiciones del momento histórico particular en el que desarrolle. Dentro de esta discusión general sobre el cambio en el RSA, es objetivo del presente trabajo, dilucidar cómo se presentan estos rasgos de continuidad y ruptura en el particular modo de abordar la cuestión de la desocupación a través de ciertas políticas públicas.

#### **I.4.a Aproximaciones al análisis desde la estructura económica**

En términos generales este periodo puede caracterizarse como un momento que muestra crecimiento en las principales variables económicas, acompañado de crecimiento en el empleo y un papel estatal que se define como interventor en los circuitos de generación y distribución del excedente.

Entre las principales medidas de reestructuración en materia de política económica se identifica el desarrollo de la economía real por sobre la economía financiera; es decir un impulso a la industria y la producción como motores del crecimiento económico. Es así que se produce un cambio de eje hacia la economía real con la reactivación de la producción de bienes industriales para la demanda interna, que es acompañado por la reconstrucción de la legislación y derechos de los trabajadores y una redefinición en la participación del Estado en los circuitos de producción y distribución del ingreso<sup>54</sup> (Becerra y Tomatis, 2011).

La modificación del tipo de cambio en 2002 impacta sobre de la estructura de precios relativos abaratando la mano de obra respecto del capital y modificando

---

<sup>54</sup> Los cambios en materia de legislación, derechos sociales y laborales se abordaran en los ítems siguientes.

la relación de precios entre bienes y servicios. De esta forma, se produce una expansión de los sectores productores de bienes y servicios explicada por la mejora en la competitividad. (Arceo y González, 2011). Esta recuperación fue liderada por los sectores productores de bienes mano de obra intensivos y deviene en un crecimiento sostenido del PBI para este periodo y un paulatino proceso de creación de puestos de trabajo.

Como todo periodo de transición, se encuentra condicionado por límites estructurales dados tanto por continuidad del patrón de acumulación anterior, por condicionantes históricos que presenta la estructura económica del país y por algunas limitaciones propias del modelo sobre las que acuerdan diferentes autores.

Dentro de las primeras se identifican: el proceso de concentración y extranjerización de la economía<sup>55</sup> que, con importantes tasas de rentabilidad, se mantuvo sin cambios cuantitativos significativos (Arceo, et. al., 2005) y una estructura económica desequilibrada (Diamand, 1973).<sup>56</sup> Asimismo se define que la heterogeneidad estructural de la economía aparece como limitante al momento de pensar modelos de desarrollo con crecimiento e inclusión social (Lavopa, 2007).

Como habíamos mencionado, la concentración del capital es una variable que permite realizar una lectura sobre la constitución de bloques de poder y la capacidad de presión de ciertos grupos sobre las medidas gubernamentales; y en este caso la pugna por mantener las condiciones de acumulación que les garantizaba el régimen anterior. Para mediados del periodo de transición, a pesar de las diferentes medidas económicas y sociales desarrolladas desde el gobierno nacional, la distribución del ingreso aún se mostraba regresiva, dando evidencia del peso del capital en la apropiación del excedente,<sup>57</sup> pese a la mejora de las condiciones

<sup>55</sup> Según Féliz (2010) la masa de plusvalor de las 500 empresas de mayor tamaño pasó de representar el 65% del valor agregado de dichas firmas en 1993 a cerca del 80% en 2007. Asimismo, los datos de centralización del capital en pocas empresas son llamativos, para el año 2007 por ejemplo Siderar producía el 84% de la chapa laminada y 4 empresas concentraban el 72% de la producción de hierro. Todas las empresas mencionadas son o bien de capital trasnacional desde el inicio (como el caso de Kraft) o comenzaron a expandirse utilizando como plataforma la economía nacional para transformarse en pocos años en capital con relevancia a escala mundial (Arcor) (2010, p. 21).

<sup>56</sup> Siguiendo a Diamand (1973), Argentina cuenta con una estructura productiva particular donde coexiste un sector exportador primario con altos niveles de productividad, junto a un sector industrial de menor productividad a la internacional lo que eleva sus precios respecto de los internacionales. Además, este último requiere de la adquisición de materias primas y bienes de capital importado, lo que su desarrollo lleva a permanentes desequilibrios del sector externo, una «divergencia entre el desarrollo interno y la capacidad de generar divisas». De allí la devaluación del tipo de cambio se constituya en uno de los elementos de política económica más sensible.

<sup>57</sup> El incremento del salario real y la ocupación en términos absolutos, lo que conforma la masa salarial, creció un 16% en el periodo 2001-2007, por debajo del incremento del PBI que ascendió al 31% (Azpiazu y Schorr, 2010).

objetivas de los trabajadores. Frente al incremento del salario real y la ocupación en términos absolutos, la masa salarial creció pero por debajo del incremento del PBI en el periodo 2001-2007. Esto muestra en términos relativos mejores condiciones para el capital en cuanto a apropiación del excedente (Basualdo, 2009).

Dentro de las segundas haremos referencia a los impactos de la crisis internacional materializada en 2008 sobre las economías de los países que se sostienen bajo históricas relaciones de dependencia con los países centrales, como es el caso de Argentina.

Finalmente y no menos importantes son algunos aspectos propios del RSA sobre los cuales diversos autores llaman la atención, aún desde diversos posicionamientos. Entre ellos se identifica un proceso de re-primarización de la economía (Basualdo, 2011, 2013) sostenido en la explotación de recursos primarios derivados del agro (fundamentalmente la soja) y de la explotación de recursos naturales siendo estos sectores los que garantizan el crecimiento del PBI a partir de divisas del comercio exterior (Basualdo, 2011, 2013; Félix y López, 2010; Neffa, 2006). También coinciden en señalar que se mantiene cierta estructura regresiva en la estructura impositiva a partir de algunos impuestos como el IVA, impuesto al cheque entre otras.

Sin desconocer estas tensiones entre continuidad y ruptura en el RSA, es de interés para el presente apartado resaltar los cambios que impactan sobre la configuración del mercado de trabajo y las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo en este periodo, identificando las estrategias que el Estado desarrolla con relación a la generación de dichas condiciones.

Situando el análisis en la forma y rol del estado en este periodo como motorizador del cambio en la dinámica económica, Bonnet y Piva (2014) definen ciertos «indicadores de la evolución del aparato de estado» (p.2) a partir de los que analizan los cambios en la relación entre Estado y mercado. Entre ellos identifican la re-estatización de algunas de las empresas que habían sido privatizadas en el periodo anterior, un aumento continuo del gasto público con énfasis a partir del 2006 y un aumento el número de dependencias del Estado o de empleados públicos.<sup>58</sup> Aunque los autores sostienen que estas medidas no integraron una política sistemática de reforma del Estado, sino que procedieron de necesidades derivadas de

---

<sup>58</sup> A este elemento los autores agregan una aclaración en cuánto «Sin embargo, este crecimiento del aparato del estado nacional es insignificante comparado con el crecimiento del aparato de estado en su conjunto, diferencia que revela una modificación de la división del poder entre administraciones nacionales, provinciales y municipales» (Bonnet y Piva, 2014, p.3).

la crisis del 2001, a nuestro criterio estos elementos dan cuenta de un crecimiento del aparato estatal y con ello en la presencia estatal sobre las condiciones de reproducción de la sociedad.

El reposicionamiento que asume el Estado como actor dentro de los circuitos de la economía es un elemento central para el análisis que a nosotros nos convoca y en este sentido recuperamos la afirmación de los autores en cuanto reconocer que «la forma neoliberal de estado instaurada por el menemismo, que mediaba una hegemonía neoconservadora articulada alrededor de la disciplina dineraria impuesta por la convertibilidad, ha quedado en gran medida desarticulada» (Bonnet y Piva, 2014, p.6).

Del mismo modo que para el periodo de valorización financiera, ubicamos dentro del periodo de transición dos sub momentos caracterizados por un cambio en la dinámica del mercado de trabajo frente a los cuales el Estado Nacional desplegará diferentes estrategias de políticas.

Situamos un primer momento entre el año 2003-2007 en el que se refleja un crecimiento en el producto interno y un aumento en el empleo, a la vez que la reorientación de las políticas laborales y sociales dirigidas a los desempleados. En un segundo momento que inicia a partir de las consecuencias de la crisis financiera internacional sobre el mercado de trabajo y finaliza con el mandato de Cristina Fernández de Kirchner en diciembre 2015.

#### **I.4.a.1 Sub periodos 2003-2007**

Como hemos señalado anteriormente, la asunción de Néstor Kirchner a la presidencia en mayo del 2003, se produce en un contexto de alta conflictividad social, significativos indicadores de pobreza, indigencia y desempleo. La crisis de los años 2001 y 2002 había generado una institucionalidad política débil, un importante desarrollo de organización social y política de diversos sectores de la sociedad y una fuerte presión en pos de mantener las condiciones de acumulación que habían consolidado en la década anterior.

Los primeros años de gestión, entre 2003-2005, se basaron principalmente en desarrollo de medidas económicas orientadas al crecimiento económico, a través de la reactivación de la actividad productiva e industrial acompañada de la recomposición de algunos de los derechos sociales y laborales que habían sido afectados en el periodo de valorización financiera.



En términos generales podríamos aseverar que una de las medidas económicas que mayor impacto generó fue la renegociación de la deuda externa, el desendeudamiento y pago al FMI ya que se presenta como un intento de reorientación en la relación del país con los organismos internacionales de crédito:

La deuda externa ha sido un condicionante histórico para el crecimiento. por eso a partir a la asunción del gobierno, la política de desendeudamiento a través de la renegociación de la deuda pública con tenedores de bonos, la cancelación de la totalidad de los compromisos que el país tenía con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la renegociación abierta con el Club de París, junto a un manejo prudente de la política fiscal han sido elementos centrales que otorgaron mayor autonomía a la política económica (González, M., 2011, p. 7).

En relación con la renegociación de la deuda externa, el gobierno de Néstor Kirchner, mediante decreto PEN N° 1601/05<sup>59</sup> impulsa una política conocida como «desendeudamiento»<sup>60</sup> que buscaba normalizar relativamente la situación de Argentina en el mercado de capitales y redefinir la relación con los acreedores, fundamentalmente con los organismos internacionales de crédito como el FMI y el BID.

En este marco, se toman medidas específicas con relación al Fondo Monetario Internacional quién, como hemos mencionado precedentemente, se constituyó en un actor de central peso al momento de direccionar las medias estatales du-

---

<sup>59</sup> Decreto PEN N° 1601 (16 diciembre 2005) Deuda pública "deuda contraída con el fondo monetario internacional - dispónese cancelación" Disponible: <http://www.infoleg.gob.ar/infoleginternet/vernorma.do?ld=112208>. Acceso enero 2016. Este decreto se complementa con Resolución 49/2005 (30/12/2005) del Ministerio de Economía y Producción, denominada «Deuda Pública Fondo Monetario Internacional» cuyo resumen refiere «Encomiéndese al banco central de la republica argentina cancelar el total de la deuda contraída con el fondo monetario internacional» y con 2 resoluciones de la Secretaria de Hacienda (RES Conjunta N° 1/096 y 4/06) que refieren «Dispónese la emisión de la letra intransferible vencimiento 2016 con las condiciones financieras que se detallan en la presente.» Disponible en: <http://www.infoleg.gob.ar/infoleginternet/vernorma.do?ld=112208>. Acceso 05 enero 2016.

<sup>60</sup> Existen diversas lecturas sobre la política adoptada por el gobierno en materia de desendeudamiento. Según Cantamutto «los estudios oficiales respecto del tema afirman los logros del "desendeudamiento" (Ministerio de Economía y Producción, 2012), evaluación que ha sido acompañada por algunos organismos internacionales (CEPAL, 2012), algunos académicos (Asiain y Malic, 2012; Damill, Frenkel y Rapetti, 2005; Nemiña, 2012) e incluso halló expresiones favorables desde los sectores críticos de la academia (Borón, 2008)» (2014, p.5). Asimismo desde una perspectiva que pone en cuestión los «logros» de dicha medida y resalta que esta medida desconoce o niega la discusión sobre la legitimidad de la deuda se pueden consultar Plan Fénix, 2004); Becerra y Méndez, 2005. entre otros. Incluso Cantamutto identifica algunos elementos que dan cuenta de las limitaciones o críticas de esta medida «Néstor Kirchner (2003-2007), logra en 2005 un canje de dimensiones históricas por la magnitud y dificultades asociadas (aunque no por sus logros, como se malinterpreta en ciertas oportunidades» (2014, p.6). Paréntesis del autor.

rante el periodo de valorización financiera. Se dispone que se abonará anticipadamente al Fondo Monetario Internacional la suma total adeudada de capital de 9.810 millones de dólares, concretando un ahorro aproximado de mil millones de dólares derivados de los intereses que debían pagarse en los años siguientes. En palabras del presidente «concretamos, con esta medida, nuestra estrategia de reducción de deuda, a un nivel compatible con nuestras posibilidades de crecimiento y pago, ganando, además, grados de libertad para la decisión nacional».<sup>61</sup>

Desde el discurso oficial, se sitúan estas medidas en el cambio en un RSA a otro, reposicionando al Estado como actor central en las definiciones de la política macroeconómica del país. En este sentido, la estrategia de reestructuración de la deuda se continúa a lo largo de todo el periodo reforzándose a partir de año 2013 a través del Ministerio de Economía conducido por Axel Kicillof, que en mayo 2014 se hizo cargo de la Unidad de Reestructuración de la Deuda.

En términos de la economía interna, se observa que la demanda agregada<sup>62</sup> será la variable más dinámica con la incorporación de maquinaria y equipos a lo cual se le suma un impulso significativo del consumo privado (Basualdo, 2011). A las condiciones internas se suma la contribución de las exportaciones que se ven favorecidas por elementos internacionales como los precios elevados para los productos primarios de exportación que se traducen en una mejora de los términos de intercambio en favor de los bienes primarios. Asimismo, la existencia de tasas de interés reducidas evita el estrangulamiento externo permitiendo un superávit comercial que dota de importantes reservas de divisas e impide movimientos desestabilizadores (González, M., 2011).

Este dinamismo está vinculado con otro de los elementos característicos del periodo que es la generación de empleo. Dentro del proceso de generación de empleo asalariado se sostiene que las industrias en general y los estratos de baja productividad en particular son los sectores más destacados en la materia. «Este

---

<sup>61</sup> Discurso Néstor Kirchner, 15 de diciembre de 2005. Disponible en <http://www.cfkargentina.com/discursos-del-presidente-destor-kirchner-al-anunciar-el-pago-adelantado-al-fmi-15-de-diciembre-de-2005/>. Acceso 5 de enero 2016.

<sup>62</sup> La demanda agregada es la suma de los valores de los bienes y servicios demandados en una economía durante un periodo de tiempo. En medir la demanda agregada ésta se ha tenido que hacer efectiva. Esta demanda agregada efectiva es, contablemente, igual al producto interior bruto (PIB) de la economía, dado que todo lo que se compra en la economía (demanda agregada) ha sido vendido (producción agregada). Por consiguiente, la demanda agregada efectiva de una economía en un periodo de tiempo es igual a su PIB. Sus componentes son: consumo, inversión, compras del Estado y exportaciones netas. (Diccionario de economía, Carrasco Gallego, José Antonio. Disponible en <http://www.expansion.com/diccionario-economico/demanda-agregada.html>. Acceso 20 de enero 2016.

particular dinamismo, y sus particulares efectos multiplicadores en materia de empleo, contribuyeron de manera decisiva sobre la elevada elasticidad empleo-producto que caracteriza los primeros años del período» (Pinazo, 2011, p.145/146). Este proceso adquiere centralidad para el análisis que aquí nos compete en cuanto a relacionar las características de la estructura y dinámica económica con las condiciones que asume el mercado de trabajo y las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo en este periodo.

Según Panigo y Chena (2011) recién en el año 2005 podría ubicarse un quiebre en la etapa iniciada con la devaluación y la pesificación asimétrica impulsándose un modelo en la búsqueda permanente de la equidad social. Desde la perspectiva de los autores, las principales acciones del Estado en este sentido son: la recomposición salarial de los trabajadores formales a través de las negociaciones paritarias y de los trabajadores informales con la actualización del salario mínimo vital y móvil; una política fiscal expansiva y redistributiva a través del incremento del gasto primario y social; una activa política previsional a través de la inclusión de más de un millón de jubilados y pensionados.

La recomposición salarial de los trabajadores formales implicó una modificación en las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, tanto en términos materiales como en términos de la organización de la clase trabajadora y su representación a través de los sindicatos. Entre el periodo 2003/2010 el SMVM se incrementó en un 920% a partir de las actualizaciones anuales fijadas por el Consejo del Salario. (Recalde, 2011).

La activa política previsional fue acompañada por la estatización del sistema previsional en el año 2008. El traspaso de la administración de fondos previsionales al Estado logra consolidar una política previsional solidaria, además de un flujo de financiamiento adicional que recibe el Estado y permite sostener gran parte de las políticas contracíclicas que se irán desarrollando en el periodo 2008-2015. Asimismo, estas intervenciones estatales deben leerse dentro de un conjunto más amplio que sienta las bases para disputar un nuevo RSA basado en sistemas de protección social inclusivos.

Por último, la política fiscal expansiva y el crecimiento del gasto se materializa, por ejemplo, en un aumento de las partidas presupuestarias a áreas sensibles como el gasto público social. En el año 2006 el gasto público recuperó su nivel de 2001 y siguió aumentando hasta ubicarse 7,5 puntos del producto por encima de aquel valor en el año 2009. La composición del gasto muestra que el gasto buro-

crático apenas sufre modificaciones mientras el gasto social crece significativamente y se destinan más partidas a la promoción y servicios sociales y la pierden los subsidios de desempleo; respondiendo dichas modificaciones tanto al descenso del desempleo como a los cambios en la orientación general del conjunto de las políticas sociales (Bonnet y Piva, 2014). Este aumento en la inversión en la política de protección social a sectores de la población que hasta el momento no habían sido incluidos como población objeto de protección social nos da indicios para identificar elementos de un nuevo modelo de inclusión social, tal como lo señalan los discursos oficiales.<sup>63</sup>

Este proceso y dinamismo en las principales variables económicas, es acompañado por la reorientación de las principales intervenciones sociales del estado y el propio rol del Estado en el direccionamiento del RSA.

#### **I.4.a.2 Sub-periodo 2008-2015**

Desde el año 2008, por cuestiones del orden político y económico se identifica una nueva etapa, que coincide con la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner.

En este periodo asistimos a «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, p.150).<sup>64</sup> Al mismo tiempo los efectos de la crisis internacional materializada en 2008, imponen ciertas condiciones al mercado internacional y con ello a la economía del país; con estos condicionantes las propias limitaciones endógenas del modelo de acumulación<sup>65</sup> empiezan a demostrar sus efectos.

Félez y López (2010) y Basualdo (2011) coinciden en que la dinámica de crecimiento de algunas variables económicas comienza a demostrar dificultades aún antes de los efectos de la crisis internacional. Entre los elementos internos del mo-

---

<sup>63</sup> Este aspecto será profundizado posteriormente al desarrollar la modalidad de intervención social del Estado en este periodo.

<sup>64</sup> Paralelamente Basualdo señala también que a partir del 2007, marca inicio de un nuevo sub-periodo, en el que destaca una notable expansión económica impulsada por el conjunto de las variables que componen la demanda agregada. Este crecimiento permite un aumento en la rentabilidad para el sector dominantes a la vez que los trabajadores mejoran sus condiciones en cuanto a su participación en la distribución del ingreso (2011, p.149).

<sup>65</sup> Algunas de estas limitaciones fueron mencionadas anteriormente. Neffa et. al. (2012) y Basualdo (2011, 2013) coinciden que algunas dificultades para el crecimiento económico ocurridos en los años 2007/2008 se relacionan con propias limitaciones del modelo, a lo que se agregan los efectos de la crisis internacional.

delo se identifican la pérdida de competitividad en el sector sustitutivo de importaciones por la apreciación tendencial del tipo de cambio real frente el incremento de precios internos, una resistencia a la recomposición redistributiva del ingreso por parte de algunos sectores empresarios frente a la disminución de las elevadísimas tasas de ganancias obtenidas en la postconvertibilidad y el lockout patronal del sector agropecuario (Arceo et al., 2010). A pesar de estos indicadores, la economía continuó creciendo aunque a un ritmo menor que en el subperiodo anterior; el PBI para el periodo 2003-2007 registró un acumulado de 53%, mientras que para el periodo 2008-2015 fue del 36%.<sup>66</sup>

Basualdo (2011) identifica el conflicto desarrollado a partir de la iniciativa de la presidenta sobre las retenciones móviles como un quiebre en la estrategia de construcción de hegemonía del gobierno y una profundización de algunas de las medidas en política macroeconómica.<sup>67</sup> Desde el gobierno nacional se señaló al respecto «no es un paro sino un lockout patronal de quien tiene el manejo de determinados niveles de producción y, fundamentalmente, una oleaginosa de las características de la soja.»<sup>68</sup>

Se menciona este proceso ya que se relaciona con la consolidación de los bloques de poder y la capacidad de imponer sus intereses como orientadores de las medidas de gobierno, dentro de un determinado RSA. Es sabido que las economías y los Estados de países dependientes ven condicionada su autonomía por las

---

<sup>66</sup> El PBI creció en el periodo 2003-2007 un promedio anual superior al 8%.

<sup>67</sup> La Resolución N°125/2008 fue una medida que modifica el sistema de retenciones a las exportaciones. Fue sancionada como resolución por el entonces ministro de economía Martín Lousteau y presentada como proyecto de Ley por la presidente Cristina Fernández de Kirchner y fue rechazada en la votación del Senado por un voto en contra que realizó el vice-presidente de la Nación, Julio Cobos, a modo de desempate. Esta medida fue fuertemente resistida por diversas organizaciones vinculadas al Agro (Sociedad Rural Argentina, Federación Agraria, Coninagro y Confederaciones Rurales Argentinas) a lo que se sumaron algunos partidos de izquierda. Durante el periodo transcurrido entre los meses de marzo y 2008, mientras se discutía la medida, se desarrollaron múltiples manifestaciones, marchas y bloqueos de rutas organizados desde las entidades que nuclean al agro; llegándose a lo que fue se denominó como «lockout patronal» llevando al desabastecimiento de productos de primera necesidad en las grandes urbes del país. El 18 de Julio del mismo año, mediante decreto firmado por la Presidenta que instruye al ministro de Economía a limitar la vigencia de la resolución 125 y sus complementarias. (La Nación, 18 julio 2008. Resoluciones 180, 181 y 182/2008 del Mecom. Disponibles en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet>. Resolución 125/2008. Ministerio de Economía y Producción. Denominación: Derechos de exportación. Fórmula de determinación aplicable a determinadas posiciones arancelarias correspondientes a cereales y oleaginosas. Disponible en <http://infoleg.meccon.gov.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/138567/texact.htm>. Acceso 10 diciembre 2015.

<sup>68</sup> Nota. Para el Gobierno, la medida del campo «no es un paro, es un lockout patronal» Disponible en <http://www.cronista.com/economiapolitica/Para-el-Gobierno-la-medida-del-campo-no-es-un-paro-es-un-lockout-patronal-20150311-0082.html>. Acceso 20 diciembre 2015.

relaciones de fuerzas y presiones tanto de los capitales extranjeros como por las propias fracciones de capital local que pugnan por detentar la hegemonía.<sup>69</sup>

Frente a estos efectos el gobierno nacional desarrolla una serie de políticas macroeconómicas tendientes a expandir la demanda agregada, políticas fiscales de inversión pública y políticas de financiamiento, para evitar la expulsión de mano de obra especialmente en la producción industrial.<sup>70</sup> «Se observa como el gasto público es usado como variable contracíclica, en los tres primeros meses de 2009, fue del 7,1%, superó el incremento promedio entre 2003 y 2008 (5%), y fue también más elevado que el promedio de los anteriores cuatro años» (Arceo et al, 2010: 37).

Dentro de lo que se denominan medidas contracíclicas, se identifican a su vez una serie de intervenciones estatales dirigidas a generar mejores condiciones de crecimiento y evitar que los efectos de la economía impacten directamente en las condiciones de vida de la población; entre las cuáles se encuentran las políticas dirigidas al mercado de trabajo y condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo.

Como acciones directas del Estado frente a la posible caída de puestos de trabajo el MTEySS implementa el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), a través del cual se sostuvieron 280 mil puestos de trabajo en 5550 empresas entre los años 2008 y 2010. Según Agis y otros (2010) gran parte del programa fue concentrado en unas pocas empresas, más allá de que el 77% de las empresas adheridas fueran de menos de 50 trabajadores pudiendo afirmar que se protegió a su vez a las pequeñas empresas y sus empleados. En la misma línea la OIT (2012) ubica estas estrategias estatales dentro de los ejes de instrumentos de protección y fomento del empleo y resalta el impacto que tuvieron para mitigar los efectos de la crisis financiera internacional.

Dentro de las políticas fiscales de inversión pública se señala la implementación de obras de desarrollo energético, infraestructura de transporte, comunicación, vivienda, etc. y dentro de las políticas de financiamiento del consumo se impulsan estrategias tendientes al subsidio o facilidades en la compra de electro-

---

<sup>69</sup> En relación a este conflicto, Bonnet y Piva agregan que «En efecto, este conflicto entre distintas fracciones de la burguesía, que por primera vez desde la crisis de 2001 involucró una ruptura del bloque en el poder y que acabó resolviéndose en el Senado (véase Belkin y Piva 2009 y Bonnet 2010b), puso en cuestión la subordinación del poder legislativo al ejecutivo» (2014, p.5).

<sup>70</sup> Podemos mencionar como potentes impulsoras de la demanda interna, que además amplían las prestaciones de Seguridad Social, la Ley de Movilidad Jubilatoria que garantiza el aumento de los haberes jubilatorios dos veces al año y la ampliación del régimen de las asignaciones familiares a través de la Asignación Universal por Hijo. El análisis de estas medidas se presenta en el ítem siguiente.

domésticos, maquinarias agrícolas, automóviles, construcción con el objetivo de sostener la demanda interna. En cuanto al sector externo se desarrollaron políticas de protección de la producción interna a través de licencias no automáticas de importación. «En este sentido, podemos decir que se estableció claramente un esquema de tipo de cambios múltiples con distintas herramientas: derechos de exportación y protecciones para-arancelarias» (Becerra y Tomatis, 2014, p. 17).

Otra medida que se propone como contracíclica, dentro de las políticas de financiamiento, es el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda única familiar (PRO.CRE.AR) iniciado en 2012 desde el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. El programa plantea como objetivo «el diseño, elaboración y propuesta de lineamientos estratégicos para la programación de la política económica y la planificación del desarrollo, dentro de las cuales se entiende la mejora de las condiciones de vida de la población y la creación de empleo» (Decreto PEN N° 902/2012).

La decisión del gobierno nacional de desplegar este conjunto de medidas intervencionistas en relación a los circuitos de la economía para generar efectos contracíclicos, pone en evidencia la orientación general que este nuevo período de transición asume en relación a las variables económicas. El período comprendido entre 2003-2015 asume una posición que ubica al Estado como organizador en las condiciones de reproducción de la relación capital-trabajo y particularmente, en este caso, asumiendo estrategias que posibilitaran la mejora en las condiciones de vida y de inserción laboral de las clases trabajadoras.

#### **I.4.b Redefinición del Estado y luchas de poder**

Estas medidas en materia de política económica se entrelazan necesariamente con las disputas en la construcción y conformación de los bloques de poder que se vieron modificados a partir de la crisis del año 2001/2002 y fueron acompañadas asimismo por la re-organización de los sectores trabajadores sindicalizados y por organizaciones sociales y políticas que recuperan –con diferentes características– la capacidad de negociación política tanto con el Estado como con los sectores del capital.

Algunas de las rupturas que se pueden expresar con relación al período anterior se refieren a cierta recuperación en la autonomía estatal con relación a las fracciones del capital extranjero por una menor subordinación del modelo económico al endeudamiento externo. De este modo, con el fin de la convertibilidad y la crisis

de 2001 tanto la estructura política y de representación y el sistema político-institucional de la Argentina también se vieron modificados, asumiendo una nueva forma de expresión (Basualdo, 2009, 2011).

En términos de sistema político esta transición puede leerse también desde diversas perspectivas; los autores consultados refieren a un proceso de re-configuración de los bloques de poder y la disputa por la hegemonía, en un momento histórico de re-definiciones sobre el rumbo de un nuevo modelo de desarrollo productivo, político y social.

Para Basualdo (2011), la disputa interna entre las fracciones del capital –capital nacional, acreedores externos y capital internacional– se vio cristalizada ante la forma en que fue resuelta en términos económicos la crisis del 2001; es decir que la opción devaluacionista benefició principalmente a los capitales nacionales que tenían deudas con acreedores externos. Esta resolución en términos económicos se expresa en el reposicionamiento de las diversas fracciones de la clase dominante al interior del sistema político.

De este modo, el contexto de asunción del gobierno de Néstor Kirchner, implica el desafío de negociación tanto con las distintas fracciones del bloque dominante como con las diversas expresiones de la clase trabajadora organizada que, tras la crisis, había fortalecido su presencia pública y capacidad de incidencia en materia de política estatal:

La reconstrucción de una autoridad estatal capaz, no sólo de canalizar el conflicto social en las márgenes institucionalidad, sino de construir un equilibrio de poder más estable que las de las estrategias ensayadas en la década de 1990, sería la gran tarea del gobierno de Kirchner: de un lado, el imperativo de garantizar las necesidades de acumulación y legitimidad del conjunto de las clases dominantes y de otro la urgencia de reconstruir la idea del Estado como garante del bien común en una sociedad que precisa ser pacificada (Marro, 2010, p.117).

Estos años conjugaron la necesidad de negociación continua con la clase dominante que disputa al interior del sistema político la orientación del modelo y la incorporación de las demandas de la clase trabajadora a través de los sindicatos y movimientos de trabajadores desocupados que fue generando un piso de legitimación del modelo de gobierno y de apoyo cada vez más amplio a la gestión gubernamental.



Tal como mencionamos anteriormente, el conflicto desencadenado por las retenciones móviles mediante la Res. N° 125 implica una embestida de los sectores dominantes en términos de presión política y económica sobre el gobierno. Esta realineación de fracciones del capital debe leerse en el contexto de la economía internacional a la vez que situarse como producto histórico de la estructura económica del país y del propio modelo de desarrollo basado en el crecimiento del agro y la expansión de la frontera sojera que sostiene la acumulación y concentración del capital.

Este reposicionamiento reubica y amplía al sector del agro que nuclea ahora tanto a la vieja oligarquía nacional como a fracciones de la burguesía y capital extranjero. Según Basualdo (2011), la ofensiva de estos sectores no debe su contenido a demandas del tipo económicas sino que presentan un tinte político que cristaliza en la necesidad de los sectores dominantes de establecer un nuevo patrón de acumulación y con ello recuperar el control sobre el aparato estatal, tal como había sucedido en el periodo de valorización financiera.<sup>71</sup>

La conflictividad general generada por la movilización del sector denominado del campo a partir de la sanción de citada norma y los efectos que tuvo su posterior revocación; se presenta para el gobierno nacional como un momento de redefinición de la correlación de fuerza:

De allí en adelante el gobierno intensifica el tutelaje estatal sobre los sectores 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, p. 161).

Estas definiciones gubernamentales deben comprenderse también a partir de la participación de la clase trabajadora en la vida pública y política, proceso que se fue acrecentando desde el año 2003, haciéndose más visible frente a determinados conflictos o situaciones relevantes en el concierto de la vida política del

<sup>71</sup> Bonnet y Piva refieren «es evidente, por una parte, que durante la década de los noventa se articuló un bloque en el poder monolítico y que la forma neoliberal de estado medió la articulación de dicho bloque; y es evidente, por otra, que en la crisis que culminó a fines de 2001 se desataron conflictos interburgueses que minaron la cohesión de ese bloque en el poder. Pero esto no implica que la composición de ese bloque haya cambiado después –y las hipótesis que afirman este cambio son algo precarias. Nuestra hipótesis es que hay continuidad en las fracciones integrantes del bloque en el poder, mientras que la discontinuidad reside más bien en la menor cohesión política de ese bloque después de la crisis de 2001» (2014, p.8).

país. Como parte de este periodo de transición la politización de la sociedad civil, la reorganización de la clase trabajadora a través de sindicatos, movimientos de trabajadores desocupados y otras organizaciones sociales y políticas imprime nuevas configuraciones a la disputa por la hegemonía. Es así que, paralelamente a la constante disputa con los sectores del capital, la participación de la clase trabajadora en la vida política comienza a pugnar porque algunas de sus necesidades y demandas sean incorporadas como políticas de Estado.<sup>72</sup>

Palomino (2005) señala el cambio en las estrategias de actores sociales enfatizando la politización y participación en la política estatal por parte de organizaciones sindicales y de trabajadores como elemento central que se articula con el crecimiento del empleo y los cambios en las condiciones de vida de la clase trabajadora. El impacto del crecimiento en el empleo registrado se debe en gran medida al cambio en el rol del Estado en tanto función de arbitraje y las modificaciones normativas generadas dando impulso también a la recuperación de derechos laborales y participación sindical en las decisiones sobre la regulación de las condiciones laborales.

En este marco, se puede complejizar la mirada sobre las estrategias tendientes a la profundización de las garantías de derechos sociales y redistribución en este periodo desarrolladas desde el gobierno nacional.

#### **I.4.b.1 Las reformas legislativas**

Tal como mencionamos para el periodo de valorización financiera las medidas de reorientación de los modelos económicos y sociales se ven construidos también a través de la modificación o construcción de los marcos jurídicos en tanto instrumentos que respaldan y concretizan las reformas impulsadas.

Entre algunos de los principales en términos jurídicos y de condiciones laborales, podemos mencionar en términos generales: el aumento del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM), el aumento de las asignaciones familiares, el impulso y mantenimiento de las negociaciones colectivas de trabajo, la suspensión de los des-

---

<sup>72</sup> Numerosos autores enfocan sus estudios a las nuevas modalidades que adquiere la lucha de clases y sus expresiones políticas en el país, fuertemente desde el año 2006, con una visibilidad a partir de la muerte de N Kirchner, donde la militancia política vuelve a posicionarse en la escena pública y disputa la construcción de hegemonía. Desde un enfoque que señala la pérdida de autonomía de los movimientos sociales y de trabajadores se identifican los estudios de Svampa (2005,2008), Zibechi (2010, 2011a, 2011b), Félix (2010,2011). Desde otra perspectiva se identifican una serie de estudios que ponen el acento en el crecimiento del poder de organización y de conquistas desarrolladas por movimientos sociales, políticos de trabajadores al incluirse dentro del proyecto propuesto desde el Gobierno Nacional y su consecuente ampliación de derechos (Arias, 2015).

pidos sin justa causa, la modificación del impuesto a las ganancias; la derogación del decreto 1772/91; el incremento de las jubilaciones mínimas y la posterior Ley de Movilidad Jubilatoria (Becerra y Tomatis, 2014, p 17).<sup>73</sup> El conjunto de estas intervenciones y normativas impacta directamente sobre las condiciones de vida de la clase trabajadora, tanto por la recuperación del salario como por la recuperación de otros derechos y protecciones que habían sido afectados durante el periodo anterior.

Dentro de estas medidas, adquieren especial relevancia para nuestro análisis en materia de impacto en el mercado de trabajo un conjunto de normativas que se dirigen a restituir los derechos laborales y reconocer las atribuciones de los distintos órganos y actores involucrados en las relaciones laborales, entre los cuáles el Estado reasume su rol de regulador.

En primer lugar, recordar que, mediante decreto PEN N° 1192/2004, se convoca al Consejo Nacional del Empleo la Productividad y el SMVM para que se fije el salario mínimo vital y móvil de manera anual. Paradójicamente este consejo había sido creado en el año 1991 en el marco de la sanción de la Ley Nacional de Empleo Ley N° 24.013, aunque nunca funcionó hasta el año 2004.<sup>74</sup>

En el año 2004 la sanción de la Ley de Régimen laboral N° 25.877, conocida como nueva reforma laboral, que deroga la denominada Ley Banelco<sup>75</sup> y establece:

---

<sup>73</sup> Como señalamos en el apartado anterior, el aumento en la jubilación, el SMVM y la ampliación del régimen de Asignaciones familiares se definen como potentes impulsoras de la demanda interna. Para profundizar ver Informe Trimestral N° 13 (primavera 2007) de Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA).

<sup>74</sup> El Consejo creado la Ley N° 24.013, es un organismo autónomo, con atribuciones legales asignadas por el Congreso Nacional en materia de redistribución del ingreso y la asistencia a los desempleados. Con facultades para vincular pautas de productividad y formación profesional. Participan los sectores trabajador y empleador y representantes del Estado Nacional y del Consejo Federal del Trabajo (gobiernos provinciales). Puede emitir opinión no vinculante en todos los temas relacionados al ámbito de las relaciones laborales que desee abordar, pero debe hacerlo por propia iniciativa. Disponible en <http://www.trabajo.gob.ar/consejodelsalario>. Acceso 20 diciembre 2015. En el artículo 139 de la Ley N° 24.013, refiere que el salario mínimo, vital y móvil garantizado por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y previsto por el artículo 116 del Régimen de Contrato de Trabajo aprobado por la Ley N° 20.744 será determinado por el Consejo Nacional Del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil teniendo en cuenta los datos de la situación socioeconómica, los objetivos del instituto y la razonabilidad de la adecuación entre ambos. Disponible: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/245000-249999/249538/norma.htm>. Acceso 20 diciembre 2015.

<sup>75</sup> En el mensaje de elevación de la Ley 25.877 el Poder Ejecutivo destaca «...no es posible mantener vigente una norma cuya legitimidad se encuentra cuestionada por la mayoría de los argentinos». La nueva Ley refiere «Derógase la Ley N° 25.250 y sus normas reglamentarias. Ordenamiento del Régimen Laboral. Derecho Individual del Trabajo. Periodo de Prueba. Extinción del Contrato de Trabajo. Preaviso. Promoción del Empleo. Derecho Colectivo del Trabajo. Negociación Colectiva. Procedimiento de la Negociación Colectiva. Conflictos Colectivos de Trabajo. Balance Social. Administración del Trabajo. Inspección del Trabajo. Simplificación Registral. Cooperativas de Trabajo.

La indemnización por despido en un sueldo por año de antigüedad, llevó el mínimo indemnizatorio a un sueldo, limitó el período de prueba a un lapso improrrogable de tres meses previendo la obligación patronal de preavisar la extinción durante su curso o, en su caso, de abonar una indemnización sustitutiva, y derogó disposiciones flexibilizadoras de las leyes 24.467 y 25.013. Garantizó condiciones mínimas homogéneas para toda la actividad al disponer que la articulación de convenciones colectivas debía estar prevista y regulada por el convenio de ámbito mayor (...) y reemplazó la reglamentación de la huelga en los servicios esenciales por una nueva disposición legal ajustada a los criterios de la Organización Internacional del Trabajo, entre otras medidas (Recalde, 2011, p.4).

En la misma línea, en el año 2006 se sanciona la Ley 26.088 que regula el régimen de contrato de trabajo mediante la cual reestablece el texto originario del actual artículo N° 66 de la Ley de Contrato de Trabajo que reconoce a los trabajadores acción judicial para obligar al empleador a mantener las condiciones de trabajo frente al ejercicio ilegal del *ius variandi* (Recalde, 2011). La sanción de esta ley proporcionó:

Un conjunto de instrumentos compatibles con las necesidades coyunturales y con el objetivo estratégico y prioritario del gobierno de estimular el desarrollo del trabajo decente y de tomar partido por fórmulas legales que estimulen la negociación colectiva, la preeminencia de las normas más favorables al trabajador y la resolución de los conflictos por acuerdos de partes. Asimismo la ley facilita el desenvolvimiento de las pequeñas y medianas empresas para que creen más empleo. La reforma laboral revirtió la orientación flexibilizadora de las condiciones de trabajo impuestas en la década de los noventa (MTEySS, 2015).

Para el periodo de mandato de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner –2008-2015– se identifican también una serie de leyes que modifican o derogan normativas sancionadas durante el periodo de valorización financiera que mantienen la orientación iniciada en los años anteriores.<sup>76</sup> Estas medidas legislativas, conside-

---

Disposiciones Finales». Sancionada el 2 de marzo 2004 y promulgada 18 de marzo del mismo año. Disponible en <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/93595/norma.htm>. Acceso 20 de diciembre 2015.

<sup>76</sup> Entre estas leyes, Recalde (2001) menciona: La Ley N° 26.341, sancionada en diciembre 2007 que

radas en el conjunto de las intervenciones sociales del Estado, permiten ubicar la discusión sobre cómo las estrategias estatales pueden intervenir en relación al reconocimiento y ampliación de derechos laborales y sociales de aquellos sectores de la población que viven del trabajo regulando la relación capital-trabajo.

Este análisis sobre las reformas legislativas en el campo laboral, debe complementarse con la lectura sobre el conjunto de políticas sociales y laborales que se fueron implementando a lo largo del periodo, análisis que será abordado en el capítulo siguiente. Las modificaciones en la política social y laboral, enmarcadas en el contexto más general de un Estado interventor en los circuitos de producción y distribución del ingreso, generan impactos significativos en el mercado de trabajo y particularmente en las condiciones de empleo y desempleo de la clase trabajadora. La recuperación del carácter colectivo del trabajo y los derechos de ello derivado, la recuperación de una red de derechos que se derivan de la inserción laboral colocan a la clase trabajadora en mejores condiciones de reproducción y de negociación con los sectores del capital; aunque esto no implique la relación subordinada de unos sobre otros.

Desde los diversos documentos oficiales, con énfasis desde el 2005, se propone un nuevo modelo basado en la inclusión social vía el empleo, lo cual supone que el Estado encarna un rol significativo en regular las condiciones de ingreso, permanencia y egreso al mercado de trabajo y actúa subsidiariamente en las situaciones en las que el mercado no puede absorber a la mano de obra oferente. A su vez, si compartimos que este nuevo periodo de transición se asienta sobre el crecimiento de la economía real y con ello un crecimiento con empleo, es necesario revisar el impacto de este modelo sobre indicadores del mercado de trabajo.

#### **I.4.c Transformaciones en el mercado de trabajo: desempleo, pobreza y desigualdad**

En el marco de los cambios mencionados en la transición hacia un nuevo RSA, el discurso oficial enfatiza la idea de organizar el mercado de trabajo alrededor del trabajo asalariado; modelo que es impulsados tanto desde la política económica de reactivación de la producción como desde un conjunto de políticas tendientes

---

deroga de la normativa que privaba de carácter remuneratorio a los vales de la canasta familiar y restaurante. Asimismo, se identifican para el año 2008, las leyes la Ley 26.427 que reformó el sistema de Pasantías Educativa y la ley 26.428 que remite al artículo N° 9 de la Ley de Contrato de Trabajo y legisla en relación a lo que se conoce como principio *in dubio pro operario*, que dispone que, ante la duda en la norma, se favorecerá al trabajador.

a la promoción y protección de la industria y de los trabajadores. En palabras de Deibe:<sup>77</sup>

La idea central es reconstruir un capitalismo nacional que regenere la recuperación de una sociedad integrada, con empleo, con salarios dignos y protección social que permitan al mismo tiempo alternativas de reinstalación de una movilidad social ascendente. En este escenario el trabajo es el gran ordenador social y el estado cobra un papel principal. Esto significó situar al empleo en el centro del modelo de crecimiento, y constituirlo en eje de las políticas económicas y sociales (citado en Neffa y Brown; 2011; p7).

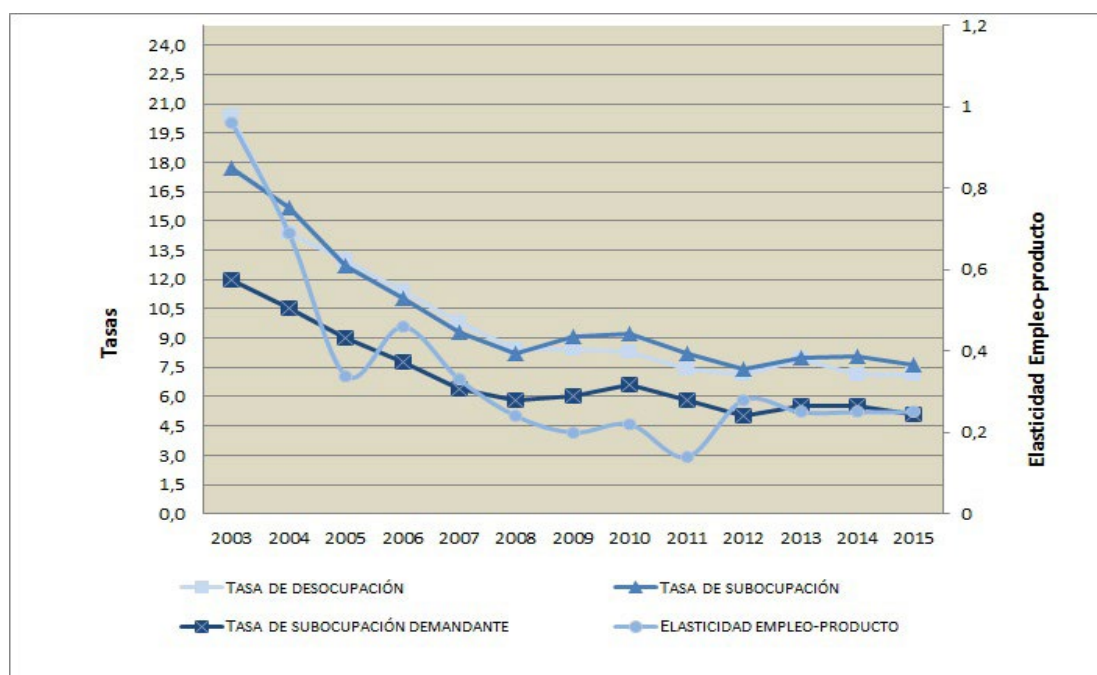
Estos cambios en el mercado de trabajo se traducen en una significativa reducción de los niveles de desempleo y de subocupación para todo el periodo. Para mayo del año 2002 se había registrado el nivel más alto de desempleo con una tasa de 21,5% y de un 18,6% para la subocupación; mientras que para el primer trimestre del año 2015 la tasa de desocupación es de 7,1% y de subocupación 7,6% (INDEC, 2015b). La recuperación de la negociación colectiva y la actualización del salario generan también impactos en las tasas de pobreza e indigencia y con ello en las condiciones de vida de la población. (Becerra y Tomatis, 2014.)

A continuación, presentamos un gráfico que refleja el movimiento de los principales indicadores de interés para nuestro trabajo, mostrando la caída de los indicadores de desempleo y subocupación con un incremento en la elasticidad empleo-producto, indicador que habíamos definido para analizar la creación de empleo en cada periodo.

---

<sup>77</sup> Enrique Deibe fue Secretario de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social durante el periodo 2003-2007 y 2007-2014 durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández respectivamente.

**Gráfico N°2: Evolución de las tasas de desocupación y subocupación en el total de aglomerados urbanos, desde 2003 hasta 2015 (1° trimestre) y elasticidad empleo-producto en igual periodo (anual).**



Fuente: elaboración propia en base a INDEC<sup>78</sup>

Si miramos el mercado de trabajo en el periodo bajo análisis podemos identificar los dos momentos caracterizados por un cambio en la dinámica del mismo que desarrolláramos a inicios del presente apartado.

El primer periodo comprendido entre los años 2003 y 2007 evidencia un crecimiento con altos niveles de generación de empleo, acompañado de una reorientación de las políticas asistenciales que venían desarrollándose en el modelo de acumulación anterior.<sup>79</sup>

Para este primer periodo, según un informe de CENDA (2005), el proceso de recuperación de la industria desde fines del 2002 fue vital para explicar el incre-

<sup>78</sup> Como es sabido, en el año 2003 el diseño y la aplicación de la EPH ha sufrido modificaciones, reemplazando la EPH continua a la EPH puntual. El problema central es que, dadas dichas modificaciones, la información provista por una y otra encuesta no es comparable.) Teniendo en cuenta el periodo de análisis considerado en este trabajo se hacía necesario recuperar las metodologías y empalmes elaborados por equipos de trabajo que estuvieran produciendo información estadística en este campo temático. Se recurre al empalme presentado por Lindenboim y su equipo que señalan «el procedimiento realizado fue el de empalmar “hacia atrás” la serie seguida de la EPH continua con la correspondiente a la EPH puntual. Para ello se considera el valor del segundo trimestre del 2003 de la EPH continua como el correspondiente a la onda de mayo de 2003 de la EPH puntual, recalculando los valores de las ondas mayo 1993 a 2002 en función de la evolución de las variables que de ella se desprende.» (Lindenboim et al, 2005, p. 19).

<sup>79</sup> Este análisis será abordado en el apartado siguiente.

mento de la actividad económica. Luego de los alarmantes índices de pobreza y desocupación alcanzados a mediados del año 2002 se inicia un periodo de crecimiento sostenido en las variables económicas y un paulatino descenso de las tasas de pobreza y desempleo.

El análisis de los datos disponibles muestra que la sensible modificación de las variables económicas en materia de crecimiento del PBI, no muestra un impacto de igual intensidad en las variables económicas durante los primeros años del periodo. Un estudio realizado por el instituto de formación de la Central de Trabajadores Argentinos refiere: «la tasa de desocupación real sigue siendo estructuralmente alta. Es al segundo trimestre del 2004 el 19,1% de la PEA. La subutilización laboral (desocupados más subocupados) representan el 30% de la fuerza laboral. Estas tendencias nos hablan de un mercado que reproduce a su fuerza laboral en condiciones de deterioro creciente» (Lozano, C., 2004, p.1).

Sin embargo, progresivamente se fue reflejando el impacto del crecimiento en las variables económicas, con una aceleración del proceso de creación de puestos de trabajo lo que contrajo la tasa de desocupación significativamente, hasta llevarla a niveles de un dígito en el año 2007. Como se muestra en el Gráfico N°2, para el primer trimestre del año 2003 la tasa de desocupación ascendía al 20,4%, mientras la tasa de subocupación al 17,7% (12% de subocupación demandante y 5,7% no demandante). Estos valores descendieron hasta llegar a niveles inferiores al 10% en ambos casos para el primer trimestre del 2007, valores que se mantienen estables hasta la actualidad (INDEC, 2014)

La tracción del crecimiento económico sobre los niveles de empleo puede observarse en los altos niveles de la elasticidad empleo-producto para los años 2003-2007, con un promedio de 0,52%<sup>17</sup> de incremento de la población ocupada por cada punto porcentual de incremento del producto bruto.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Es central recordar que para el periodo de valorización financiera Para el periodo 1991-1994 el indicador ascendía a 0,15% y para los años comprendidos entre 1991-2001 a 0,25%. En los años de convertibilidad la mayor incidencia en los puestos de trabajo creados fueron sobre el sector servicios, mientras se daba la destrucción del empleo industrial (MECON, 2005). En el periodo que nos interesa se crearon aproximadamente 3,2 millones de puestos de trabajo, acompañado de un incremento del empleo pleno, es decir la cantidad de trabajadores que trabajan más de 35 horas semanales, lo que impacta en la tasa de subocupación contrayéndola de un 17,7% de la población económicamente activa a un 9,3%. El informe de CENDA (2005-2007) refiere que los puestos de asalariados registrados son los que más aumentaron; como consecuencia la proporción de asalariados no registrados (trabajo en negro) se redujo en cuatro puntos porcentajes. Así mismo hay indicadores que dan cuenta de una caída de la importancia de las actividades informales, que pudieron haber actuado como refugio ante la falta de dinamismo del mercado de trabajo durante la recesión iniciada en el 1998. En palabras del MTEySS La variación del producto en el año 2003 fue de 8,7% mientras que el empleo se incrementó en un 6,9%. Esto se traduce en una elasticidad



Si agregamos un análisis sobre el desempleo, Pérez refiere que «luego de dos años de crecimiento económico, la tasa de desempleo muestra una tendencia descendente; sin embargo, existe un núcleo duro de desocupados (larga duración) que se mantienen y parece estar cada vez más alejado del mercado de trabajo» (2005, p. 33). Sobre este sector de la clase trabajadora es sobre la que se pretende profundizar el análisis en este trabajo, ya que se correspondería con el grupo poblacional al que van dirigidos los programas seleccionados para el análisis.

En palabras de Lindenboim (2013) es notoria la dificultad para que la desocupación retorne a los valores del pasado (en la década del 80 la desocupación alcanzó su pico de 7% en los peores momentos de la hiperinflación). Esto expresa que la economía del país se ha mostrado sin duda incapaz de absorber satisfactoriamente la fuerza de trabajo potencial de la que dispone. Este contraste no ha sido más intenso debido a la sensible disminución del ritmo de crecimiento de la población.<sup>81</sup> (p.39)

Resulta relevante introducir a la lectura de los indicadores de empleo y desempleo, el hecho que los índices de actividad, empleo y desempleo están afectados por la inclusión de los beneficiarios de los planes sociales creados a partir del 2002. Si se excluyera de la categoría de ocupados a los beneficiarios del Plan Jefes de Hogar la tasa de desempleo sería del 15,7% en lugar del 12, 1% para el segundo trimestre 2005. En este sentido Arceo refiere:

Si bien en el 2003 se registró una elevada elasticidad empleo-producto en la población de menores recursos esto se debió, en buena medida, a la instauración del Plan para Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que permitió elevar significati-

---

empleo producto de 0.80, claramente superior a la de los subperíodos anteriores. Durante el año 2004 por otro lado el producto se incrementó un 9%, mientras el empleo lo hizo en un 4.2%, esto se traduce en una elasticidad empleo producto de 0.46. Si bien es claramente menor que la del año 2003, esto se debe a los incrementos de la productividad laboral. La persistencia del crecimiento del nivel de empleo desde hace dos años revela la consolidación del proceso de creación de empleo. (MTEySS, 2004, 127) «El proceso de generación de puestos de trabajo formales verificado en los últimos cuatro años condujo a que en 2006 la cantidad de empleos registrados en el total de aglomerados relevados sea un 26,8% superior al contabilizado en el año 2002 y un 15,2% superior al año 2001. Teniendo en cuenta la totalidad del período relevado por la EIL (1995 – 2006), se puede afirmar que el nivel de empleo registrado en 2006 es el más elevado de los últimos once años.»

<sup>81</sup> El autor señala que La Población Económicamente Activa (PEA) pasó del 1 trimestre del 2003 de 15.081 miles de personas a 16120 miles de personas en el 3 trimestre del 2008 según la última tabla de Población Total Urbana publicada por INDEC 2009. La PEA es compuesta por las personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente. Está compuesta por la población ocupada más la población desocupada. Fuente: Situación y Evolución Social.Síntesis N°4. INDEC. Acceso 10 noviembre 2015.

vamente el nivel de «empleo» en los primeros estratos de la distribución durante el primer año de la recuperación económica (2008, p.4).

La mirada sobre los desocupados se complementa con el análisis de los índices de pobreza e indigencia que hasta esos primeros años de la década del 2000 no habían sido modificados a pesar del crecimiento de las principales variables económicas. Grassi y Danani señalan que «todavía en el 2005 el 33% de los ocupados tenía ingresos inferiores al salario mínimo en su ocupación principal» (2009; p. 21). Estos datos se complementan con el estudio de la Central Argentina de Trabajadores que expresa que

al segundo semestre del 2004 el porcentaje de población pobre asciende a 44,7%, por su parte la indigencia afecta al 17% de la población total del país. Es decir, que el sostenido crecimiento económico y la baja en las tasas de desocupación y subocupación, no llegan, al menos hasta el año 2004, a impactar decididamente sobre los índices de pobreza e indigencia, que aún continúan siendo alarmantes (Lozano, C., 2004).

Así el análisis sobre los indicadores y el impacto de los primeros cuatro años del periodo de transición muestran aún dificultades para recuperar los niveles de empleo de los años previos a la década del 1990 y paralelamente las condiciones de vida de los sectores de la clase trabajadora que, en general, se vieron empobrecidos en el periodo anterior.

El segundo subperiodo, se ubica a partir de año 2008, y se inicia con un proceso de amesetamiento en la dinámica del mercado de trabajo, pudiendo atribuirlo tanto a la crisis internacional como a la pérdida de competitividad que refuerza ciertas condiciones estructurales de la economía nacional. En estos años el mercado de trabajo registra un menor dinamismo en la expansión de los niveles de empleo, lo que impacta en un estancamiento en la tendencia descendente que había presentado la tasa de desocupación y subocupación hasta el año 2007.

Los indicadores para este sub-periodo ubican la tasa de desempleo en un 8.4% para inicios del 2008, descendiendo hasta el 7.1% para el primer trimestre del 2015, demostrando que el impacto de la crisis y las propias limitaciones del modelo no afectaron significativamente la tasa de desempleo que siguió en un lento descenso. Para el caso de la subocupación, el movimiento es similar, ubicándose en un 9.1% para el 2008 hasta llegar a un 7.6 % para el mismo trimestre del 2015. Esta tasa marca un descenso superior al de la tasa de desempleo.

Estos indicadores demuestran que el impacto de la crisis financiera internacional no ha tenido los mismos impactos sobre los asalariados y los puestos de trabajo como en otros países del mundo, incluso en los de economías centrales. Las medidas estatales proteccionistas, las políticas contracíclicas descritas y la reestructuración de las políticas sociales dirigidas al conjunto de los sectores de la clase trabajadora permitieron, en cierta medida, sostener los indicadores centrales de la economía argentina.

Si retomamos la mirada del movimiento de los indicadores de elasticidad empleo/producto, adquiere relevancia para estos años la caída en la relación de elasticidad empleo/producto que pasa de un promedio de 0,55% en 2003-2007 a valores menores al 0,25% en los años 2008-2015. Es decir que pese al crecimiento del PBI en estos últimos años el empleo lo hizo a un ritmo menor. Resulta interesante la aclaración de Arceo en relación a cualificar el índice de elasticidad empleo-producto señalando que:

En definitiva, en el contexto de una notoria recuperación de la elasticidad empleo producto en el conjunto de la economía argentina fueron los sectores de mayores ingresos los más favorecidos por este proceso. En efecto, mientras que la población que habita en el 20% de los hogares de mayores ingresos incrementó su nivel de empleo en 0,593% por cada punto que se expandió el producto bruto interno en el período comprendido entre el primer semestre de 2004 y el segundo de 2006, entre la población que habita en el 40% de los hogares más pobres dicha relación alcanzó sólo el 0,348% (2008, p. 4).

Como se refleja en los indicadores que asumen las principales variables de análisis, el crecimiento de la economía se acompaña de un crecimiento en las tasas de empleo y consecuente reducción del desempleo y sub-empleo. Este análisis puede complementarse si recuperamos los indicadores referidos a la pobreza e indigencia durante el periodo, que también demuestra una significativa reducción en relación al año 2003, donde situamos el inicio de este periodo.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Cabe recordar que los datos estadísticos provenientes de INDEC están fuertemente cuestionados desde diversos sectores pertenecientes a ámbitos académicos y de investigación por el debate sobre la confiabilidad de los datos. «Quienes los objetan señalan que subestimar la inflación es subestimar también el costo de las canastas (CBA y CBT) y, consecuentemente, la cantidad de hogares y población en situación de pobreza e indigencia» (Asiain, 2015). Para mayor debate ver Lindenboim (2010, 2013) y Asiain (2015). Se tomarán aquí fuentes diversas para estimar índices que permitan hacer cierto análisis en base a datos de calidad.

El periodo inicia con una tasa de indigencia que asciende al 15,1 % de los hogares y una tasa de pobreza del 36,5% de los hogares para el segundo semestre del 2003. (INDEC, 2003) Este indicador tiene un continuo descenso durante todo el periodo llegando, para el primer semestre 2015 a unos valores del 15% . Según el informe de Asiain:

Se observa que el porcentaje de población pobre, que era del 45,8% en el segundo semestre de 2003, se ubicó 16,1% en el segundo semestre de 2014. Por su parte, el porcentaje de población indigente que era del 19,4% en 2003, se encuentra en el 5,1% hacia finales del año pasado (2015, p.1).<sup>83</sup>

Según ese mismo informe los elementos que intervienen en dicha disminución de los índices se puede analizar en 3 momentos, un primer momento de 2003-2006 con una rápida reducción en los índices vinculado a la recuperación del empleo y el salario, vinculado al mencionado restablecimiento de paritarias y Consejo del Salario. Un segundo momento de amesetamiento, entre los años 2007-2009 que se corresponde al momento de mayores dificultades del modelo tal como se mencionó precedentemente y que se asocia al menor dinamismo en la creación de empleo y la aceleración de la inflación entre los años 2006 y 2009. Un tercer periodo que expresa un leve incremento en ambos valores, y según el autor el incremento de la pobreza e indigencia en el año 2014 parece explicarse por la aceleración de la inflación (que alcanzó una tasa interanual del orden del 39% para el semestre de 2014 según estadísticas provinciales), en un contexto de actividad económica estancada y leve incremento del subempleo (Asiain, 2015, p. 12).

Este análisis nos vuelve a introducir en la discusión sobre los movimientos que los indicadores de desigualdad social han mostrado dentro del periodo y en comparación con el periodo anterior. Para el análisis de la distribución del ingreso según datos del INDEC, al inicio del periodo de transición el coeficiente de Gini se ubicaba a un valor de 0,475 demostrando una baja continua hasta alcanzar los 0.40 en el año 2008. Desde este año los valores nunca superaron los 4,5% (sólo supera los 0,

---

<sup>83</sup> Según el autor, estos índices se toman ajustando los valores de las canastas de indigencia y pobreza para el periodo 2007 -14 utilizando índices de precios (alimentarios y totales) correspondientes a estadísticas oficiales de las provincias que fueron recopilados mensualmente por el Centro de Estudios Sociales. Scalabrini Ortiz Bs As. Según el índice elaborado por ATE-INDEC, la pobreza pasó del 25,5% del primer semestre de 2014 al 21,8% en el mismo periodo de 2015. La indigencia, en tanto, afectó al 4,1% de los argentinos. Según informe del BID (2015) la Argentina registra 10,8% de pobreza y 4,2% de la población se encontraría bajo la línea de indigencia.

4 puntos porcentuales durante los 3 primeros trimestres del 2009 y el 3° trimestre del 2010) y finaliza el periodo con un 0,364 para el primer trimestre 2015.

Es así, que variables significativas en relación a la distribución y la igualdad social comienzan a mostrar impactos en las condiciones de vida de los sectores de pobreza y las clases trabajadoras, luego de 12 años de pasada la crisis 2001/2002. El crecimiento del empleo (aunque persistan la precariedad e informalidad), el crecimiento del valor real de los salarios y las medidas de las intervenciones sociales del Estado que actúan en los procesos de distribución secundaria del ingreso, expresan al menos una intención estatal de interferir en los circuitos de circulación y distribución del mercado, impulsando la consolidación de un nuevo RSA.

## CAPÍTULO II: POLÍTICAS SOCIALES, POLÍTICAS LABORALES Y POLÍTICAS DE EMPLEO

### II.1. Historizando el surgimiento de la política social y la gestión estatal de la fuerza de trabajo

La bibliografía consultada y los debates en torno a ciertas intervenciones estatales que hoy podríamos incluir en el concepto de políticas sociales, ubican a estas últimas en el paso entre el modo de producción pre-capitalista y el surgimiento del capitalismo industrial en tanto un nuevo modo de organización de las sociedades modernas.<sup>84</sup> Danani refiere que no podría hablarse de política social antes del capitalismo:

Ubico a las políticas sociales en el centro mismo del proceso de constitución (de *permanente* constitución, vale decir, de constitución-reconstitución) de la *forma mercancía de la fuerza de trabajo* (...), la constitución de la forma mercancía de la fuerza de trabajo, y por lo tanto el desarrollo de políticas sociales, es un proceso sociopolítico, institucional, económico y cultural, en el que se construyen *el trabajo y la política, y en el que una sociedad define los sujetos, objetos y medios legítimos de satisfacción de las necesidades* (2004, p.5).<sup>85</sup>

En esta misma línea de discusión, Offe (1991) da cuenta de la necesidad de la política estatal<sup>86</sup> para garantizar la transformación de obreros-no-asalariados en asalariados; siendo la primera el mecanismo que permite que esta transformación en la clase trabajadora sea duradera. El autor plantea tres funciones para la política social que expresan la necesidad de generar ciertos mecanismos que garanticen condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo ya que las formas pre-capitalistas resultaban insuficientes en este nuevo modo de organización de la vida en sociedad. Estas funciones son: la regularización del proceso de proletarización, la

---

<sup>84</sup> Ver Britos, 2006; Castel, 1997, 2004; Cortés y Marshall, 1991,1993; Danani, 1996, 2004; Fleury, 1997; Grassi, 1997, 2003, 2006; Offe, 1991.

<sup>85</sup> Comillas y cursivas de la autora.

<sup>86</sup> Se hace necesario aclarar que en este el uso del término políticas sociales responde a una referencia genérica que luego se irá profundizando y problematizando durante el capítulo. «Si bien no todas esas políticas se consideran convencionalmente parte de la "política social" en sentido estricto, realizan la función de incorporar la fuerza de trabajo al mercado de trabajo» (Offe, 1990, p.80).

existencia de pre-condiciones socio-estructurales y el control cuantitativo del proceso de proletarización.

Dentro de estas funciones la regulación del proceso cuantitativo de proletarización adquiere relevancia para nuestro objeto de estudio en tanto reconoce que el Estado debe regular y normatizar la cantidad de mano de obra que ingresa al mercado de trabajo y cuánta puede mantenerse por fuera del mismo, ya sea como ejército de reserva o como población que no reúne condiciones ingresar.

Interesa también la segunda función, en cuanto se reconoce la necesidad de un conjunto de regulaciones formalizadas desde la esfera estatal que permitan que la mayor cantidad de miembros de la sociedad puedan funcionar como asalariados; partiéndose del postulado que este proceso de proletarización no sería espontáneo. Del mismo modo, resalta que el Estado debería organizar estos sistemas o condiciones no mercantiles vinculados a la salud, educación, procesos de socialización y sólo la estatalización de esos subsistemas hace posible el control de las clases dominantes sobre las condiciones de vida de la población. Dentro de esta función y del campo específico al que el autor hace referencia se ubicaría la noción de políticas sociales. «Por eso la institucionalización política de las diversas categorías de trabajadores no asalariados –y no sólo el mantenimiento de factores una precondition para la constitución de una clase de trabajadores asalariados» (Offe, 1991, p. 81).

A partir de estas consideraciones podemos afirmar que la política social se constituye sobre la necesidad de existencia de una función –asumida por el Estado capitalista– que garantice la reproducción de un orden social basado en condiciones de explotación, lo cual perpetúa la ampliación de valorización del capital y la apropiación privada de la producción.

Fleury señala que «la suavización de las tensiones sociales deriva tanto de la incorporación por el Estado de las demandas sociales de las clases dominadas, cuanto por el hecho de que este proceso se da de forma que se niega el contenido de clase de tales reivindicaciones» (1997, p.62). Esta perspectiva define al Estado en tanto productor y reproductor de este orden social, y para que el mismo se desarrolle bajo la ilusión del consenso es necesario que la clase que vive del trabajo pueda reproducir su vida cotidiana en ciertas condiciones bienestar. La política social aparece como uno de los mecanismos que permite que esta función productiva y reproductiva del orden se desarrolle bajo la ilusión del consenso resolviendo, en términos de Castel (2004), el problema de la cohesión o el riesgo de fractura

social. Estas políticas son las que presentan en sus contenidos ciertos pisos mínimos de bienestar ya que ese umbral asegura la posibilidad de reproducción del sistema, tanto en términos materiales como en términos simbólicos.

Estas conceptualizaciones ubican el debate de las políticas sociales en el centro mismo de la contradicción fundante del capitalismo, definido en términos de acumulación/legitimación por O'Connor (1974) o de igualdad formal/desigualdad económica por Grassi (2003) quien plantea que el Estado moderno capitalista no sólo es constitutivo sino un actor activo en el proceso de acumulación –y de la desposesión originaria– ya que produce y expresa un orden cuando se activan políticas dirigidas a consolidar un determinado proyecto hegemónico.

Es necesario enfatizar el carácter contradictorio de las políticas sociales reconociendo que las mismas han respondido históricamente tanto a los intereses del capital como a las demandas y presiones de los sectores de trabajadores organizados. «La política es producto de la relación dialécticamente contradictoria entre estructura e historia y por ende, entre relaciones simultáneamente antagónicas y recíprocas. Entre capital y trabajo, Estado y Sociedad y principalmente con los principios de la libertad y la igualdad que rigen los derechos de ciudadanía» (Pereira, 2008, p. 166).

Estas perspectivas sobre el Estado y sobre las propias políticas sociales, nos permiten superar ciertas miradas –a nuestro criterio reduccionistas– que comprenden a las políticas sociales como meros instrumentos de reproducción de los intereses capitalistas y/o como meras compensaciones a las lógicas y consecuencias de la política económica. Se posibilita pensar la tensión –objeto de interés del presente trabajo– entre políticas sociales y derechos ubicando a la sociedad civil y particularmente a la clase trabajadora como actores con capacidad de presión, negociación, disputa en la definición de las intervenciones estatales sobre sus propias condiciones de vida.

Si recuperamos los debates planteados en el apartado I, la categoría de RSA y las configuraciones del Estado dentro de ella, nos da luz para problematizar cómo en la disputa por la hegemonía de un modelo de sociedad se dirimirán entonces cuestiones tales como las orientaciones generales de la política social. Dentro de esta categoría la dimensión de la lucha de bloques de poder permite dotar de movimiento y conflictividad la articulación con las variables económicas y la forma que adquiere el Estado en los distintos tipos de RSA.



Cabría preguntarnos cómo la política social se consolida en tanto instrumento de reproducción del orden y cuáles son los objetivos que asume una vez garantizada la transformación de la clase obrera en obreros asalariados permanentes. En esta línea se hace necesario recuperar las articulaciones teóricas, y también políticas, implicadas en la definición del concepto de RSA abordado precedentemente. A los distintos regímenes sociales de acumulación se les articula un tipo específico de Estado y una particular expresión de la lucha de poder.

Recuperando nuevamente la mirada histórica nos ubicamos entrado el siglo XIX momento en el que se cristaliza lo que hoy denominamos cuestión social; definida como la puesta en escena de la falla estructural del capitalismo, es decir, de la tensión y contradicción entre la igualdad formal –cívico-jurídico-política– y la desigualdad estructural –socio económica– (Grassi, 2000). La emergencia de esa cuestión se articula con el proceso de estatización de ciertas intervenciones sociales que antes estaban a cargo de las organizaciones filantrópicas y de caridad y se concretiza en las políticas sociales en tanto «la manera en que la cuestión social es constituida en cuestión de Estado y, en consecuencia, el resultado de la politización del ámbito de la reproducción» (Grassi, 2000, p.22).

Para adentrarnos específicamente en el análisis sobre la política social y los procesos de diseño y orientaciones en el marco de los distintos regímenes sociales de acumulación,<sup>87</sup> es necesario hacer referencia a la articulación entre políticas sociales y Estados de Bienestar o Estados Sociales, como modelos de Estados a través de los que se consolidó un modo particular de concebir las políticas sociales constituyendo un esquema específico de protección social alrededor de ellas.

A los fines del presente trabajo, utilizaremos la denominación «Estado Social como aquel que interviene sistemáticamente sobre los problemas socio-económicos, siendo su preocupación central la integración del individuo en el colectivo. Se erige en instancia capaz de conjurar los riesgos de desconexión, de ruptura del lazo social, de desafiliación. En suma, es un Estado garante de la cohesión social» (Campana, 2004,13).<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Sonia Fleury (1997) realiza una pormenorizada caracterización histórica sobre los modos en que fueron concebidos el Estado y las políticas sociales. Por su parte Soldano y Andrenacci (2006) presentan, para el caso argentino, una reseña de las producciones vinculadas a la teoría de la política social, desde la re-apertura democrática hasta la actualidad.

<sup>88</sup> Diversos autores han desarrollado discusiones en torno al modo de denominación del régimen Socio-político y económico adoptado en Argentina a partir de mediados de los años 40. Excede a los objetivos del este trabajo abordar las discusiones en relación a los modos de definir estos modelos de Estado, denominados Estados de Bienestar, Estados Nacional Popular o Estado Social según las perspectivas teóricas adoptadas por los autores y las particularidades que los mismos adoptaron

A la discusión sobre los Estados bienestarista, se agrega también la noción de Regímenes de Bienestar, «entendidos como invención, como constructo socio-histórico, como experimento político tendiente a conjugar los riesgos de fractura del capitalismo de posguerra» (Campana et al, 2015a, p.1) y que recupera las producciones de Esping Andersen en tanto señalar que el Estado no sería el único proveedor y distribuidor de bienestar. Cada régimen supone arreglos entre las tres instituciones sociales capaces de producir y distribuir bienestar: el Estado, el mercado y la esfera doméstica, la familia. El modo en que esas esferas se entrelazan produce arreglos diferenciados, en cada uno de los cuales el ámbito de las familias y el estatal adquieren distintos grados de intensidad y predominio o dependencia respecto del mercado. Podríamos afirmar que para cada momento histórico, no sólo se definen los umbrales mínimos de bienestar sino también quiénes serán los encargados de proveerlo y cuáles serán los mecanismos a través de los que los sujetos acceden a las condiciones necesarias para la reproducción de su vida.<sup>89</sup>

Según Mesa Lago (1989), Argentina aparece como uno de los países pioneros en la construcción de un sistema de protección que podría definirse en el marco de lo que los autores nombran como sistemas de seguridad social,<sup>90</sup> tejiendo una red de protección masificada aunque un tanto estratificada por las presiones corporativas de distintos grupos de poder. Durante las décadas de 1940 y 1950 se desarrolla un particular tipo Estado Social que comprende un campo de seguridad social de

---

en los distintos países. Filgueira (2013) señalan que importante diferenciar entre el concepto de Estado de bienestar en tanto construcción histórica concreta de la Europa de posguerra, de la idea de Estado de bienestar en tanto recorte analítico de un conjunto de políticas y acciones que se hacen presentes en todos los Estados. Para evitar las confusiones conceptuales, se optará por la noción de Estado Social para hacer referencia a esta segunda acepción: un tipo de intervención estatal que tiende a garantizar un piso más homogéneo y más alto en las condiciones de vida de la población en los países capitalistas.

<sup>89</sup> Como es conocido, Gosta Esping Andersen (1993) es uno de los pioneros abordar esta categoría y propone identificar tres grandes modelos, a modo de tipos de ideales: el régimen liberal; el régimen corporativo; y el régimen social-demócrata. Los tres suponen modalidades de estratificación social (diferencias de estatus y clase generados por el conjunto de derechos sociales) y niveles de desmercantilización (niveles de independencia de la población respecto de los ingresos monetarios provenientes del mercado de trabajo). Este eje de análisis, amerita hacer referencia a las discusiones en relación a los regímenes de bienestar en los distintos momentos históricos y sus relaciones con los modelos de desarrollo económico en los países latinoamericanos. La literatura consultada coincide en reconocer al menos cuatro grandes momentos para el caso latinoamericano: modelo liberal primario –previo a la gran depresión de 1929–; modelo de industrialización por sustitución de importaciones –desde 1930 hasta mediados de la década de 1970–; modelo neoliberal –desde mediados de 1970 hasta comienzos del siglo XXI– y modelo inclusionista o neodesarrollista –desde 2003 hasta la actualidad– (Soldano y Andrenacci, 2006). Para profundizar ver Cecchini, S. y Martínez (2011); Filgueira (2013); Martínez Franzoni (2007) y Andrenacci (2006).

<sup>90</sup> También ver las conceptualizaciones referentes a los tres modelos «puros» de protección de Fleury y Molina (2003), páginas 7 a 9.

corte corporativo para la categoría de trabajador; una modalidad de intervención de tipo universal garantizando acceso a salud, educación y obras de infraestructura y un sector vinculado a la asistencia que atendería a aquellos sectores de la población que quedaba por fuera de las protecciones derivadas de la inserción en el mercado de trabajo. Se gesta con estas características, un sistema de seguridad social masificada que, junto a acceso a la educación pública y gratuita, posibilitó la movilidad social ascendente para grandes sectores de la clase trabajadora con una fuerte identidad vinculada al trabajo.

Otros autores han desarrollado tipificaciones para las experiencias de Regímenes de Bienestar en los países de América Latina que se han caracterizado por institucionalidades de gobierno débiles y con dificultad de universalizar las protecciones sociales y bienestar para el conjunto de la ciudadanía. «Lo que caracteriza a los regímenes de bienestar latinoamericanos es un doble juego que llamaremos de inclusión problemática a través del mercado y de subordinación negativa a través de la política social» (Andrenacci, 2010, p.16).<sup>91</sup>

Más allá de las particularidades que haya asumido el Estado Social y los modos en que se produjeron los arreglos entre las tres esferas de bienestar; es necesario señalar que en Argentina se alcanzó un nivel de empleo y un sistema de protección social que consolidó un orden social basado en la integración y protección a través del empleo. González, C. (2003) plantea que la forma específica en que el Estado se relaciona con la sociedad a través de sus políticas construye representaciones; para este periodo se consolidan un conjunto de representaciones que vinculan la protección social a la inserción laboral del sujeto, noción devenida del tipo particular de Estado Social de base salarial que se desarrolló en el país. En este

---

<sup>91</sup> Para profundizar ver Martínez Franzoni, J. *Regímenes de Bienestar en América Latina*. Fundación Carolina, Madrid, 2007; Filgueira, F. «Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina». En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 22, núm. 2. Instituto de Ciencia Política, Montevideo, 2013. Filgueira (1998) «clasifica a los países en universalistas estratificados, duales y excluyentes. En el primer tipo estarían los países en los cuales casi el total de la población está cubierta por las políticas de protección social, con algunos efectos redistributivos, aunque se preserve la estratificación de los grupos ocupacionales. Estos países coinciden con un desarrollo temprano de sus sistemas de bienestar y se protege a la mayor parte de la población a través de mecanismos de seguridad social. La característica que presentan son altos grados de desmercantilización y una fuerte estratificación de beneficios y condiciones de acceso a estos mecanismos (Argentina, Uruguay y Chile)» (citado en Campana et al, 2015b, p.8). En la misma línea, Martínez Franzoni (2008) identifica tres tipologías de RB en la región: el régimen estatal productivista, régimen estatal proteccionista y el régimen familiarista; presentando los 2 primeros un rol relevante por parte del Estado ya sea promoviendo la productividad para el primero o promoviendo la protección social asociada al trabajo. Para el tercer modelo, como su nombre lo indica, la protección y el bienestar estaría depositado fuertemente en la familia con una débil participación estatal.

marco se construyen valores asociados a la cultura del trabajo y una concepción en la que prima que los beneficios sociales deberían conllevar algún tipo de contraparte por parte del receptor.

A riesgo de caer en una simplificación, podíamos recuperar el planteo realizado por Campana (2014) en cuanto el pacto social alcanzado en momentos del Estado Social se basó en la ficción de reconocer los derechos universales a todos los ciudadanos a la vez que implicó la aceptación de la contradicción principal definida como igualdad formal versus desigualdad económica instalada en tiempos de la modernidad. En este pacto el Estado se constituye en el garante y protector de esas igualdades formales, a la vez que en el garante de las condiciones de desigualdad que supone la necesidad del capital. Desde una perspectiva crítica Rojas Couto señala que la estrategia estatal y las políticas desarrolladas lograron en cierto modo «sustituir el concepto de lucha de clases por el de conciliación y las legislaciones obreras consolidaron una intervención estatal que buscaba la armonización entre empleados/obreros y empleadores» (2006, p.95).

Este modelo de sociedad y concepción del trabajo como organizador de la vida permitió a los sectores que viven del trabajo la reproducción de la vida en condiciones que se verán seriamente afectadas en los años posteriores de instauración del régimen por valorización financiera, a la vez que se desmorona la estructura del mercado de trabajo y las instituciones de protección construidas a su alrededor. Sin embargo, las representaciones y valores vinculados a la cultura del trabajo y el condicionamiento de demostración de esfuerzo para la recepción de beneficios sociales estarán atravesando tanto los argumentos de las medidas gubernamentales como las reivindicaciones de los sectores organizados de la clase trabajadora.

## **II.2 Las fronteras entre los tipos de políticas dirigidas a los desempleados**

A partir de lo desarrollado precedentemente, nos proponemos en este apartado profundizar sobre las clasificaciones y sectorización de los diversos tipos de políticas estatales que históricamente se han dirigido a intervenir sobre las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, particularmente las vinculadas al empleo y desempleo.

Según Danani (2012) con el desarrollo del capitalismo y de la división social del trabajo, la separación entre las categorías de trabajo y pobreza implicó la cons-

trucción de dos esferas diferenciadas al interior de las sociedades y con ello la creación de sectores específicos de políticas para intervenir diferencialmente sobre cada uno de ellos. Por una parte, el trabajo asalariado se constituye en la vía privilegiada de inclusión social que garantiza a su vez la reproducción y protección de otros aspectos de la vida cotidiana de los trabajadores y sus familias. Por otra parte, la categoría de pobreza se erige como foco de intervención estatal quedando a cargo del sector de la asistencia, que fue estructurado sobre las nociones de necesidad y merecimiento y se constituyó como un sector de atención específica a situaciones consideradas transitorias.

Esta construcción política y cultural requiere de un sistema de instituciones que puedan regular el modo de abordaje estatal hacia cada uno de estos grupos poblacionales en miras a garantizar las condiciones de reproducción social de los mismos, a la vez que garantizar las condiciones de acumulación que el capital necesita. En este marco resulta necesario clarificar las conceptualizaciones que se construyen alrededor de los tipos de estrategias y modos de intervención estatal en este sentido.

Danani define «las políticas sociales como a aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que se orientan (en el sentido de que producen y moldean) *directamente* a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, y que lo hacen operando especialmente en el momento de *la distribución secundaria del ingreso*» (2004, p. 11);<sup>92</sup> distinguiéndolas de las políticas económicas<sup>93</sup> que forman parte de la configuración del proceso de producción, en una distribución primaria de los factores y parcialmente de las políticas laborales.

Desde la perspectiva de la autora, la política laboral es uno de los ejes más importantes que organizan las condiciones de vida de la población y de las intervenciones sociales del estado, ya que regula de forma directa la relación capital-trabajo, interviniendo en el momento de la distribución primaria del ingreso.

---

<sup>92</sup> Las cursivas corresponden al original.

<sup>93</sup> Es necesario recuperar aquí la primera diferenciación que los autores plantean sobre la relación entre políticas sociales y políticas económicas. En términos generales el concepto de política económica utilizada por Lindenboim y Danani (2002), se define como «el conjunto complejo de acciones emprendidas desde el aparato del Estado, y específicamente desde el nivel gubernamental, destinado a enmarcar y orientar la acción del sector privado (eventualmente, también del sector público) en relación con la actividad económica. En principio se supone que tal acción se orienta a la consecución del crecimiento económico». (p.2). Por su parte la política social se refiere a intervenciones sociales del Estado que se orientan «directamente a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, y que lo hacen operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso» (Danani, 1996, p.2). Para profundizar ver (Danani 1996, 2004 y Lindenboim y Danani, 2002).

Cuando hablamos de intervención directa, hacemos referencia a la regulación en los ritmos, tiempos, condiciones, intensidades, límites de las actividades, determinación del salario, en pos de obtener los medios de vida.

Esta parcial diferenciación es central a los fines de las discusiones que daremos sobre los programas seleccionados en tanto han sido clasificados tanto como políticas de empleo o como políticas sociales. Es significativo señalar que cada tipo de política, no sólo supone modos particulares de intervención sobre la cuestión problemática, sino que a la vez supone la construcción misma de esa problemática como materia de intervención estatal y mecanismo de asignación de identidades a los sectores destinatarios de las mismas.

A los fines de este trabajo, nos resulta relevante recuperar la discusión sobre las políticas sociales y sus distinciones con las políticas laborales a partir de la definición que proponen Marshall y Cortés, quienes se refieren genéricamente al concepto de intervención social del Estado:

Entendiendo por intervención social del estado «al conjunto de políticas (de gasto público social, tributario, laboral y demográfico) que se dirigen a la población, sus condiciones de vida y orden social. Al incidir sobre la distribución del ingreso y la protección social, la intervención social del Estado tiene un impacto sobre la oferta de la fuerza de trabajo y las condiciones para su venta y uso [...] Según esta perspectiva, cuyo eje es la regulación del mercado de trabajo a través de la política social, la orientación de la intervención social del Estado depende del modelo de crecimiento económico» (1993, p. 1 y 2).

Desde esta genérica conceptualización, pretendemos abordar la lectura sobre las políticas sociales, laborales y de empleo y constituirla como lente para el análisis particular de los programas seleccionados. Esta definición nos permite recuperar una noción que incluya aquellas políticas o programas sociales que se dirigen a la clase trabajadora y a cubrir aquellos bienes mínimos para garantizar la reproducción cotidiana de su vida. Asimismo permite superar algunas rigideces propias de las clasificaciones analíticas tradicionales<sup>94</sup> y pensar en las intervenciones del Estado como estrategias –esencialmente contradictorias– que tienden a garantizar el

---

<sup>94</sup> Sin poner en discusión la necesidad que presenta el campo de ciencias sociales, de construir categorías certificadoras que permitan mediar, de-construir o analizar fenómenos complejos y multidimensionales.

orden social bajo idea de consenso y a permitir que la población pueda reproducirse en condiciones de ciertos mínimos de bienestar.

Es preciso ahora, introducirnos en la discusión en cuanto a la definición y clasificación de los distintos tipos de políticas que han desarrollado los Estados para abordar o atender las problemáticas derivadas de las transformaciones del mundo de trabajo. A estas clasificaciones de políticas y de población-objeto de las mismas subyacen definiciones sobre de la problemática que abordan, las necesidades y derechos que se reconocen y recursos se ponen en juego para atenderlas.

## **II.2.a Discusiones sobre las políticas laborales y políticas de empleo**

Dentro de la denominación de políticas laborales, tal como la hemos definido precedentemente, se hacen múltiples distinciones y clasificaciones según el tipo de objetivos que presente cada una, el tipo de intervención que desarrollan y la problemática que origina dicha intervención.

Siguiendo la perspectiva de análisis que venimos desarrollando, definimos a las políticas laborales como mecanismos o estrategias que actúan en los circuitos de distribución primaria del ingreso, es decir que intervienen directamente en la relación entre el capital y el trabajo. Dentro de este universo se ubican las políticas de empleo.

En cuanto a la conceptualización y clasificación de lo que se denomina políticas laborales y de empleo Cárcar (2006) realiza un recorrido por las diferentes perspectivas desde las que se han definido los conceptos de programas o políticas de empleo. En este sentido recupera lo que ella considera una concepción –predominante– de las políticas de empleo que se define citando a Monza como «un conjunto de instrumentos u operaciones particulares de intervención estatal, de carácter específico y de operación directa sobre el funcionamiento y los resultados del mercado de trabajo» (citado en Cárcar, 2006, p.13).

También recupera un sentido amplio del concepto planteado por Samaniego (2002) quien las define como «una amplia gama de medidas e instrumento de diferente naturaleza de los ámbitos económico, social e institucional que afectan el nivel y la calidad del empleo» (citado en Lanari, p.38). En este sentido se expresa cómo el mercado de trabajo presenta un bajo nivel de autonomía con respecto al resto del funcionamiento de la economía y de política en general; entonces la política de empleo se entendería en la compleja determinación de la política eco-

nómica y social y el desarrollo de las estrategias estatales de configuración de un modelo de desarrollo económico-político y social.

En la línea de clasificar a las políticas de empleo Freyssinet realiza una primera distinción que diferencia una definición en sentido amplio referida al «conjunto de intervenciones públicas destinadas a actuar sobre el nivel o la calidad del empleo» (2006b, p.1), destacando que se podrían incorporar bajo este concepto una serie de instrumentos tanto de la política económica como de la política social. En sentido estricto «la política de empleo reúne al conjunto de dispositivos implementados para corregir los desequilibrios observados en los mercados de trabajo o reducir el costo social; en la práctica es responsabilidad del Ministerio de Trabajo» (2006b, p.1).

Otra de las distinciones que suele realizarse dentro de la noción de política de empleo es la clasificación entre políticas pasivas y políticas activas. Las políticas pasivas tendrían por objeto asegurar ingresos a los desempleados o excluidos del mercado de trabajo sin demandar ningún tipo de acción por parte de los mismos y procuran intervenir sobre la oferta de trabajo o las condiciones de vida de los desocupados (Cárcar 2006). Dentro de esta categoría se ubica a las distintas experiencias de seguros de desempleo que desplegaron los gobiernos de distintos países ante el crecimiento en las tasas de desempleo en los momentos de lo que se denominó las crisis de los Estados de Bienestar.

Las políticas activas pueden definirse genéricamente como aquellas que inciden en el mercado de trabajo para aumentar el nivel de empleo o reducir el desempleo. Britos, Caro y Frávega Ibáñez señalan que «las políticas activas en materia de desempleo constituyen formas nuevas de gestión de la fuerza de trabajo, y se caracterizan por producir una importante interacción entre la seguridad social y las políticas laborales. De hecho, las formas de gestión estatal del desempleo pueden representar una intervención significativa que modifica el mercado de trabajo y la propia relación salarial» (2008, p. 19).

La clasificación de las políticas de empleo en activas y pasivas fue formalizada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) aunque otros organismos internacionales, como la OIT han clasificado las políticas de empleo según otros criterios, más centrados en su calidad (Neffa, 2011). En los documentos recientes producidos desde la OIT, la clasificación de políticas de empleo se define de la siguiente manera:



El Estado puede intervenir en el mercado de trabajo a través de las políticas de empleo, las políticas laborales y las políticas de mercado de trabajo. Estas últimas, adquieren particular relevancia dado que son aquellas que intervienen de manera más directa sobre la oferta y demanda de trabajo. Las mismas, persiguen dos objetivos: i) aliviar el riesgo de pobreza asociado con la caída de ingresos, como producto de la pérdida del empleo (algunas veces estas intervenciones son caracterizadas como *políticas pasivas*), y ii) reducir el desempleo, además de dar acceso a ocupaciones más productivas a aquellas personas en puestos de escasa productividad (también identificadas como *políticas activas*) (OIT, 2012, p.1).

Como síntesis de la amplia gama de intervenciones que podrían incorporarse dentro del concepto de política activa Neffa (1998) refiere que el concepto engloba acciones que van desde el mejoramiento del servicio público de empleo, hasta el establecimiento de protecciones contra despidos, formación y reconversión de fuerza de trabajo, medidas de promoción como trabajo de utilidad colectiva o articulación educación-trabajo entre otras. Aquí se incluirían según Beccaría los que se definen con el objetivo de «mejorar la empleabilidad de desempleado o de determinados grupos ofreciéndoles oportunidades y experiencias de capacitación» (citado en Cárcar, 2006, p.15).

Dentro del conjunto de lo que podríamos definir como políticas activas en un sentido estricto se identifican a su vez diversas estrategias de gestión de la población que oscilan entre la remercantilización de los desocupados y los denominados programas de *workfare*. Dentro de los primeros se ubican medidas que promueven la inserción en el mercado de trabajo como el caso de subsidios a empresas. En el segundo caso se ubican aquellos programas que exigen contraprestación –en trabajo o en formación– y son dirigidos fundamentalmente a aquellos sectores de la población que se definen como el núcleo duro del desempleo; estas modalidades se han caracterizado por poner énfasis en la contraprestación y una carga de estigma hacia sus beneficiarios.<sup>95</sup> Desde las definiciones de la OIT antes mencionadas, este tipo de políticas se definirían dentro del conjunto de políticas para el mercado de trabajo que inciden de manera más directa sobre la oferta y demanda de trabajo con intención de aliviar el riesgo de pobreza y reducir del desempleo.

---

<sup>95</sup> Esta categoría será abordada con profundidad en el apartado siguiente. Se nombra aquí a los fines de presentar de modo ordenado ciertas categorías clasificadoras según los distintos autores.

Desde una perspectiva crítica a estos planteos, introduciendo el debate sobre la clasificación de políticas y programas, Marro (2010) cuestiona la denominación de políticas activas y siguiendo a Grassi sostiene que estas medidas distan de ser caracterizadas como políticas de empleo ya que se trata de medidas que convierten el trabajo en un recurso de asistencia social. La autora define a esta nominación, situándola en el contexto de la década de 1990 y 2000, «como una justificación gubernamental de cara a los organismos de crédito que los financian» (p.156).<sup>96</sup> Este elemento tensiona la distinción entre política de empleo y política social que será profundizada en los párrafos siguientes.

Hasta aquí se observa que las clasificaciones presentadas por los autores engloban bajo el concepto de política de empleo toda una gama de intervenciones del Estado que impactan sobre la conformación y funcionamiento del mercado de trabajo pero también implican la regulación cuantitativa y cualitativa de los procesos de ingreso al mercado de trabajo y el control sobre los que se quedan por fuera del mismo. Asimismo las características generales y orientaciones que asumen cada una de estas estrategias tienen impactos diferenciados sobre las condiciones de vida de la fuerza de trabajo y consecuentemente en las condiciones de vida de esa población.

Estas modalidades de intervención estatal y sus conceptualizaciones adquieren sentido si se las ubica en los contextos históricos propios en las que surgen, dentro de determinados patrones según los RSA que las contienen. Si hiciéramos una breve reconstrucción sobre los conceptos específicos vinculados a políticas laborales y el subconjunto de políticas de empleo, se encuentra también una vasta producción conceptual que ubica su surgimiento vinculado a las necesidades que los diferentes RSA imponían en cada momento histórico.

En términos generales, entendiendo las políticas laborales como un amplio conjunto de regulaciones que intervienen dentro de los circuitos de distribución primaria del ingreso, deberíamos ubicar el surgimiento de las mismas en momentos en que la intervención estatal se reconoció como necesaria para que se garantizaran las condiciones necesarias para la acumulación. La orientación que asumían este tipo de intervenciones y sus objetivos variaron según los países, el tipo de crecimiento económico que buscaban y con ello, según los modelos de regulación de los trabajadores que se proponían. Según lo expresa Neffa (2011) el tipo de intervención que hoy denominamos como políticas activas se vincula al momento

---

<sup>96</sup> Traducción propia.

histórico de la crisis de 1930, cuándo el problema del desempleo comienza a tomar relevancia implicando un cambio en la función que el Estado asumía en relación con el funcionamiento de la economía; dando inicio al Estado Keynesiano.<sup>97</sup>

Para Argentina, los primeros años del siglo XX representaron un modelo de intervención estatal «signada por el imperativo de expansión del mercado de trabajo capitalista y la homogeneización sociocultural del Estado-Nación» (Soldano y Andrenacci, 2006, p. 55). En este contexto la política laboral significó una regulación por parte del Estado de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, prohibiendo el empleo infantil, estableciendo la carga horaria máxima de las jornadas laborales y el compromiso obligatorio, por parte del empleador, frente a riesgos o accidentes laborales.

Durante el periodo de Estados bienestarristas y particularmente en Argentina en los gobiernos peronistas (1943-1955), crea un modo de regulación estatal directa entre capital y trabajo, siendo el estado actor central y árbitro dentro de los circuitos de distribución del ingreso. Esta regulación directa se expresó por ejemplo en la regulación de los contratos de trabajo y el aumento el salario real por medio de créditos subsidiarios a las empresas privadas para que incrementen el salario brindado. También bajo la forma de seguros sociales basado en la protección de los riesgos como el desempleo, accidentes de trabajo, enfermedad, vejez y muerte, haciéndolos obligatorios. La política laboral adquiere una orientación que se asienta en la noción de pleno empleo y de regulación entre el capital y el trabajo; otorgando protección social a través de la inserción en el mercado de trabajo. Este tipo de política se construye dentro de un conjunto mayor de intervenciones sociales del estado, en el marco del Estado Social al que hiciéramos referencia recientemente dentro de un RSA específico.

Como mencionáramos en el capítulo I, este modelo de organización social y de intervención estatal es el que se ve transformado con las reformas iniciadas

---

<sup>97</sup> El autor señala que el concepto de política activa «El origen histórico del concepto de políticas activas de empleo se encuentra en Suecia, como una manera de reconocer el derecho efectivo al empleo en un contexto macroeconómico específico durante la segunda posguerra. Para mantener su inserción en la DIT el gobierno social demócrata sueco de aquella época reasignaba la fuerza de trabajo desde las industrias declinantes hacia las que estaban en expansión y serían más competitivas en el nivel internacional. El logro de ese objetivo exigía una amplia movilidad y reinserción profesional y regional de la fuerza de trabajo y que tanto los ocupados en situación de riesgo de perder el empleo como los desocupados, la aceptaran. Las ayudas para cambiar de domicilio y para reconvertirse profesionalmente –condición que evitaría el desempleo– se consideraban una solución adecuada para esos trabajadores y para la sociedad. Dicha política consiste finalmente en "activar a los desocupados" llegando incluso a controlarlos para que busquen efectivamente un empleo y acepten voluntariamente el empleo que se les ofrece» (Neffa, 2011, p.12 y 13).

con el régimen de valorización financiera y especialmente en el periodo de reforma fiscal y reforma del Estado de la década de 1990. Desde este momento las políticas de empleo fueron interpretadas de diferente forma:

En los primeros años de recuperación de la democracia en 1983, como una bolsa de trabajo que respondía a la lógica de colocación de los trabajadores en el sistema productivo y, luego, en los años noventa, como una política pública orientada a la flexibilización/desregulación de las relaciones laborales y al impulso de acciones focalizadas sobre los desplazados del modelo económico (MTEySS, 2011, p.19 y20).

A nivel mundial, Neffa, (2011) identifica que, a partir de las crisis de los Estados de Bienestar, se produce un giro en el tipo de estrategias de política laboral en general y especialmente en los países capitalistas industrializados, intensificando una orientación hacia las políticas activas por sobre las pasivas. La idea de política pasiva, en tanto seguro y transferencia dineraria sin exigir al destinatario ninguna acción pierde vigencia ya que socavaría la noción central alrededor de la cual se basa la sociedad capitalista que es la de reproducción social a través del trabajo asalariado. Freyssinet (2005) señala en este sentido que las políticas de empleo deberían evitar caer en las «trampas de inactividad»<sup>98</sup> que se define en tanto el riesgo que se asume al transferir al desocupado un ingreso que le permite decidir mantenerse como destinatario del programa antes que reinsertarse en el mercado. Esta preocupación alrededor de las trampas de inactividad será también problematizada al momento de profundizar sobre los programas de análisis en los capítulos siguientes en tanto el criterio de menor elegibilidad fue factor determinante en las orientaciones de los organismos internacionales de crédito para los programas de *workfare* desarrollados en Argentina.

Siguiendo estas orientaciones mundiales, en Argentina se desarrollan en el periodo de convertibilidad una serie de programas y políticas que, tal como describimos a continuación, ponen énfasis en la necesidad de reinsertión en el mercado de trabajo o en exigencia de actividades de contraprestación; reforzando el desarrollo de políticas activas o políticas de mercado de trabajo por sobre las pasivas.

Particularmente en nuestro trabajo interesa centrar la mirada en aquellas intervenciones específicas que se dirigen a la reproducción de la fuerza de trabajo identificando los desequilibrios que el mercado presenta para absorber su oferta

---

<sup>98</sup> Comillas del autor.

o las características personales de los desocupados que no logran reincorporarse. Dentro de este campo, definido en términos de Freyssinet (2006b) como política en sentido estricto, se ubican los programas de *workfare* que hemos seleccionado para el análisis y que son creados bajo el supuesto de concebir que el desempleo es una falla o efecto no deseado de la propia lógica del mercado a partir de lo cual se justifica la intervención estatal.

Sobre esta idea se despliegan una diversidad de medidas o políticas, con diferentes lógicas, que tenderán entonces a generar condiciones que vuelvan a posibilitar el equilibrio entre oferta y demanda dentro del mercado de trabajo. Como se ha evidenciado a lo largo de la historia reciente estas estrategias presentan características de diseño, presupuesto y lógicas de gestión diferenciadas según se dirijan a los sectores del capital o a la fuerza de trabajo y, dentro de ella, a la fuerza de trabajo desocupada.

Interesa aquí recuperar aquellas discusiones que giran alrededor de intervenciones del Estado que tienden a atender a los trabajadores en los momentos en que presentan dificultades de inserción en el mercado de trabajo formal; en cuanto estrategias que se dirigen a compensar las fallas que presentaría el mercado de trabajo, tendiendo a su protección en términos de derechos o garantizando ciertas condiciones mínimas de reproducción por fuera del mercado

## **II.2.b Algunos debates sobre el *workfare***

A inicios de este trabajo definimos a las estrategias de *workfare* como «aquellas políticas que, en lugar de poner el acento en los 'incentivos' y 'derechos' al empleo, lo colocan en la directa 'obligación' de emplearse como precio a pagar para recibir un subsidio» (Lo Vuolo, 2001, p. 116). El *workfare* opera como «una modalidad de gestión de la fuerza de trabajo excedentaria, y en particular, la población denominada "inempleable" o "supernumeraria"<sup>99</sup> es decir, población trabajadora que carece de las titulaciones, habilidades o conocimientos requeridos para su inserción mercantil». (Britos y Caro, 2002, p.7).

Según afirma Grondona se puede ubicar la emergencia de este tipo de estrategias estatales a inicios de los años setenta a través de experiencias denominadas como *work for benefits* (trabajo/e por beneficios) de contraprestación laboral o comunitaria.<sup>100</sup> Este concepto es definido por la autora de la siguiente manera:

---

<sup>99</sup> Comillas de los autores.

<sup>100</sup> Cursivas y paréntesis de la autora.

*Workfare* fue el nombre que recibió la reforma anglosajona del Estado de Bienestar y resulta del juego de palabras entre bienestar (*welfare*) y trabajo (*work*). Un programa *workfare* requiere que los beneficiarios, como contraprestación por la asistencia recibida, trabajen o se involucren en sistemas de entrenamiento, capacitación o intermediación laboral, es decir, participen en programas de *trabajo* o de fomento a la *empleabilidad* individual (2012, p.427)

La estrategia del *workfarismo* es caracterizada por Peck (2001) a partir de algunos ejes que caracterizan a este tipo de intervenciones. Una primera arista se relaciona con la participación obligatoria de los beneficiarios de los programas y una modificación en el comportamiento individual de los mismos. Un segundo eje se refiere al objetivo que se plantean alrededor de la inserción de la población desocupada dentro del conjunto de la población económicamente activa y una tercera dimensión que refiere a desarrollar este tipo de políticas activas de empleo por sobre las pasivas (citado en Grondona, 2012).

Para el caso de Argentina la introducción de programas de *workfare* se produjo en el marco de la reformulación de la asistencia financiera al país por parte de los bancos multilaterales de desarrollo, componiendo parte del segmento compensatorio de la cartera de préstamos de estos bancos (Acuña y Touzzo citado en Britos y Caro, 2002).

En este contexto podemos analizar estos 3 ejes propuestos por Peck para el caso Argentino. En primer lugar, analizar la incidencia directa que este tipo de intervenciones tiene sobre el mercado de trabajo en cuanto incorporación de la población beneficiaria a la PEA. En este sentido recuperamos aquella función de la política social que señalara Offe (1991) en tanto regulación cuantitativa del proceso de proletarización. Los programas de *workfare* juegan un papel determinante en regular qué cantidad de la población debe reinsertarse en el mercado de trabajo y cuánta puede permanecer por fuera de esa esfera.

En segundo lugar, supone un componente de modificación de valores y comportamientos, que puede leerse desde los postulados que sostienen que el desempleo se asocia a falta de valores o a una cultura del no-trabajo. En esta línea, se recupera lo planteado por Danani (2012) en cuanto a que este tipo de políticas se constituyen alrededor del eje de necesidad y la demostración de merecimiento que estuvieron históricamente ligados a la esfera de la asistencia social; desdibujándose la noción de derechos derivados la inserción en el mercado de trabajo.

En último lugar, es necesario poner en debate la discusión sobre el lugar del *workfare* como política activa de empleo y, como tal, actuando en circuitos de la distribución primaria del ingreso. Este punto será puesto en cuestión en el análisis que presentamos en los párrafos siguientes sobre aquellas clasificaciones que ubicarían los programas de *workfare* dentro del campo de las políticas sociales obrando en los circuitos de distribución secundaria del ingreso.

Las particularidades del mercado de trabajo en la Argentina en tiempos de la valorización financiera imponen ciertas particularidades a la implementación de este tipo de políticas ya que suponen una contraprestación laboral en el marco de un mercado de trabajo que no cuenta con puestos disponibles para absorberlos. Según Grondona allí surgiría el lugar de la contraprestación «como espacio estigmatizado e indefinible, un ámbito entre el trabajo y la inactividad: la contraprestación» (2012, p.459). En este sentido el *workfare* pone en tensión dos aspectos: en primer lugar, cuestionar si efectivamente estos programas intervienen en el proceso de distribución primaria siendo que los destinatarios no ingresan dentro del sistema mercantil; en segundo lugar, preguntarse si estas formas de gestión de la fuerza de trabajo no se acercan más bien a las lógicas asistenciales asentadas en el beneficio mediado por la demostración de necesidad.

A partir de esta breve reconstrucción sobre las categorías conceptuales y de la identificación de algunos nudos que tensionan estas propias definiciones se propone en el siguiente apartado problematizar estas clasificaciones a partir del análisis de las intervenciones sociales del estado, en cuanto estrategias de gestión del desempleo en la Argentina, en los periodos de referencia.

### **II.2.c Programas de *workfare*: ¿políticas sociales o laborales?**

Dentro del campo de las políticas sociales también hay producciones que abordan el análisis de los diversos programas dirigidos a la gestión del desempleo, poniendo en tensión las fronteras entre política social y política laboral tanto para el periodo de valorización financiera como para el de transición.

Soldano y Andrenacci (2006) realizan una reconstrucción sobre las teorías y enfoques sobre la política social durante el siglo XX, a partir de lo cual refieren que podría caracterizarse a las políticas sociales de los Estados Sociales a partir de tres modalidades.<sup>101</sup> Una de ella se denomina «políticas del trabajo» y son derivadas de

<sup>101</sup> Las otras modalidades serían *la política de servicios universales*, donde se ubican la salud, educación y obras de infraestructura públicas. La tercera modalidad sería la que se refiere a la *política asistencial* dirigida a aquellos individuos y grupos que no eran absorbidos por el mercado

la consolidación de la relación salarial como patrón de organización de la vida social; incluyendo estrategias tendientes al pleno empleo, la regulación de las formas y condiciones del contrato de trabajo y la colectivización de riesgos y sistema de seguros sociales para los trabajadores. «La política del trabajo fue la llave maestra de la política social del siglo XX, en la medida en que la intensidad y alcance de la intervención ordenaron a su alrededor la lógica del resto de una política social que la antecedia» (Soldano y Andrenacci, 2006, p.14).<sup>102</sup>

Los autores sostienen que, durante la época del Estado capitalista neoclásico, dentro del periodo que hemos denominado de valorización financiera, las políticas para el trabajo se orientan a la desregulación y flexibilización de funcionamiento del mercado de trabajo y las relaciones salariales, implicando una tendencia hacia la remercantilización de la cobertura de riesgos y previsión. La atención de aquellos grupos que quedaban por fuera del mercado de trabajo se aborda desde la política asistencial que adquiere una orientación focalizada y fragmentada a través de programas sociales específicos. En materia de desempleo señalan «Los programas sociales se basaron en una intensificación de la focalización de la intervención en necesidades y grupos específicos, inaugurando además modalidades de reinserción tutelada de sujetos y grupos de riesgo en el mercado de trabajo» (2006, p.36).

Anteriormente habíamos señalado que Marro (2010) sostenía que este tipo de programas no podían ubicarse dentro de lo que tradicionalmente se había definido como políticas activas de empleo, sino que no eran más que procesos de asistencia a la situación de desempleo. Situación que era considerada transitoria y que se atendía desde programas que más bien reproducían lógicas derivadas de las políticas asistenciales basadas en comprobación de medios para asignar beneficios y que enfatizaron las obligaciones de los destinatarios incorporando la realización de actividades de interés general o capacitación laboral.

Ante estas discusiones es que reiteramos el punto de tensión inicial de este trabajo en cuanto al debilitamiento de las fronteras entre las políticas sociales y las laborales en un determinado RSA en la Argentina dentro del cual se inicia la implementación de programas de *workfare*. El Estado explícitamente asumía que sus intervenciones sociales estarían dirigidas sólo a atender algunas expresiones de las más acuciantes de la cuestión social dentro de las cuáles identificaba el desempleo, asociado a la pobreza. El abordaje del desempleo, como materia de

---

de trabajo. Resaltado y cursivas, propios de los autores.

<sup>102</sup> Comillas del original.



asistencia, comienza a constituirse en un foco de intervención que pone en juego la necesidad de cubrir las necesidades de supervivencia de la población desempleada a la vez que incentivar el ingreso al mercado de trabajo, aunque éste no estuviera demandando mano de obra. Se produce un fuerte proceso de moralización de los procesos de asistencia al desempleo donde se conjugan una puesta en valor de la cultura del trabajo y una estigmatización de aquellos que pueden reproducir su vida por fuera de él.

Para el periodo de transición, Grassi desarrolla el concepto de políticas socio-laborales en un contexto donde, en palabras de la autora, se procura la inclusión social y seguridad a través del trabajo protegido:

Con «políticas sociolaborales» se pretende abarcar un conjunto de intervenciones y regulaciones políticas que desbordan aquellas que estrictamente corresponden a la política laboral, pero que tienen por objeto el trabajo (y por eso se definen). En esas políticas (de empleo, salariales, de asistencia al desempleo, de seguridad y protección social) se pone de manifiesto la consideración que adquiere el trabajo humano en la producción y la que merece el sujeto del trabajo. Expresan (y constituyen al mismo tiempo) primordialmente, el régimen de reproducción y en consecuencia, demarcan (construyen y habilitan) las condiciones de vida y coadyuvan a la calidad de la participación en la vida social (2012, p. 186).<sup>103</sup>

A partir de estas perspectivas y de los cambios identificados en el RSA, vuelve a presentarse la tensión sobre la clasificación de las políticas que es atravesada por las propias redefiniciones que se impulsan desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Desarrollo Social debido a que ambos desarrollan estrategias para abordar la cuestión del desempleo.

Ubicar la inicial separación entre circuitos de distribución primaria y secundaria del ingreso nos lleva a preguntarnos si el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) que solicita contraprestación en capacitación laboral podría incorporarse dentro de estos circuitos primarios y ubicarse como política de empleo o más bien ser considerado un programa dentro del marco de políticas sociales de gestión del desempleo. Asimismo, pensar si las actividades laborales de obra pública previstas en el programa Trabajar son en realidad una ficción que genera un híbrido de puestos de trabajo para trabajadores que están obligados a insertarse en un mercado

---

<sup>103</sup> Comillas y paréntesis de la autora.

que no los ofrece, en los términos que plantea Ana Grondona (2011, 2012). Estas dimensiones se presentan aquí a modo ilustrativo y serán materia de análisis con mayor profundidad en el capítulo III.

Lo que nos interesa resaltar es que las políticas sociales participan en los circuitos secundarios de distribución del ingreso y que las mismas configuran y actúan en el proceso general de acumulación como parte del RSA. Es por ello que Cortés y Marshall refieren que «al incidir sobre la distribución del ingreso y la protección social, la intervención social del estado tiene un impacto sobre la oferta de la fuerza de trabajo y las condiciones para su venta y uso» (1993, p.1). Según esta perspectiva, cuyo eje es la regulación del mercado de trabajo a través de la política social, la orientación de la intervención social del estado depende del modelo de crecimiento económico.

Es decir que los programas que analizamos, más allá de su inscripción en una u otra clasificación, fueron estrategias dirigidas a la gestión del desempleo, a la gestión de los desempleados pobres, a los que no han podido por sus propios medios insertarse en el mercado de trabajo. Inicialmente podemos afirmar que las orientaciones generales de estos programas se plantean atender con un ingreso mínimo a este grupo que, en general, se define como sospechoso de su situación, más allá de algunos discursos actuales que reconozcan que el desempleo es un problema de carácter estructural. Como tal, la noción de derechos y la consideración de la protección social para esta población se desdibuja frente a conceptos como contraprestación, condicionalidad, empleabilidad o cultura del trabajo.

A continuación, proponemos abordar la caracterización de los contextos de surgimiento de cada uno de los programas, dentro del conjunto de intervenciones sociales del Estado en cada uno de los RSA, como marco para el análisis de los programas y sus componentes.

### **II.3 Políticas de gestión de los desempleados en tiempos de valorización financiera.**

A partir de las reformas estructurales y las lógicas de organización económica y social referidas en el capítulo I sobre el periodo de valorización financiera, se consolida también una nueva estrategia de intervención estatal en la regulación de la fuerza de trabajo.

En este contexto, el conjunto de intervenciones sociales del Estado también cumplió la función de construir nuevas definiciones en torno al trabajo y a la clase

trabajadora dificultando de este modo, en los primeros momentos de las reformas, la organización y resistencia de las organizaciones de trabajadores. Féliz (2006) resalta que era condición necesaria la desarticulación y debilitamiento del poder de los trabajadores para garantizar los objetivos de las reformas vinculados al proceso de acumulación de capital y el crecimiento económico.

De este modo, la reforma del Estado implicó transformaciones no sólo en los patrones de funcionamiento de las economías sino también en los sistemas político-jurídicos, en las relaciones Estado y sociedad y en las condiciones materiales y relacionales de vida de la población, particularmente de las clases que viven del trabajo. Adquiere relevancia el planteo de Silva (2004) al mencionar que el Estado de Bienestar Social no ha desaparecido en el marco del capitalismo globalizado, sino que se ha reactualizado e introduce una nueva contradicción con la incorporación del mercado en la prestación de servicios sociales.

Soldano y Andrenacci refieren que el periodo de hegemonía neoliberal se puede analizar a partir de la identificación de una serie de medidas que se resumen en «transformación en los modos de regulación pública del mercado de trabajo; remercantilización de la protección social; privatización y des-universalización de los esquemas públicos; programas específicos y focalizados de intervención asistencial entre otros» (2006, p.2).

A estas modificaciones en el RSA, le suceden procesos de profundización de las condiciones de desigualdad social que existían previamente; así como el surgimiento de nuevas formas de pobreza y exclusión social, sobre todo derivadas del desempleo y precarización del empleo. Los pobres pasan a ser una nueva categoría clasificatoria, blanco de las políticas sociales focalizadas de asistencia, manteniendo su condición de pobre con una lógica coherente como el individualismo que de sustento ideológico al modelo de acumulación. (Soares Tavares, 2009) Es aquí donde cobra relevancia para nuestro trabajo pensar cómo la población, que hasta años anteriores era protegida e integrada a través del trabajo asalariado, para a ser foco de asistencia desde una lógica que utiliza la necesidad como patrón de organización en la prestación de los servicios. Según Narodowski:

La política implementada en lo social y en el mercado laboral siguió en los años 1990 la norma del neo-institucionalismo: por un lado, se planteó como supuesto la imposibilidad de hacer políticas monetarios y fiscales en función de objetivos redistributivos progresivos, a partir de una neutralidad que se reveló falsa. Por otro lado, se

implementó una política de asistencia, pero la misma ha sido pobre en recursos y montada sobre un tejido institucional en crisis, con un Ministerio de Trabajo y un Ministerio de Desarrollo Humano estructuralmente ineficiente y una gran debilidad por parte de las provincias y municipios para producir el necesario derrame (2008, p. 348).

En contraposición a la idea de bienestar, el concepto de Estado de Mal-estar, propuesto por Soares Tavares, incluye por definición una cara asistencialista que garantizaría cierto nivel de legitimación de los gobiernos en contrapartida de un mercado libre que garantiza las condiciones de acumulación. Esta política de legitimación ha oscilado entre la represión y el asistencialismo. Este cambio estructural en la concepción, diseño e implementación de políticas sociales y de atención del desempleo requirió también la consecuente re-organización de los organismos públicos, Ministerios, Secretarías que pudieran ser el sustento material institucional para el desarrollo de estas medidas. En términos de la autora se produce una ritualización de los ministerios sociales, lo que implica que la función ministerial muchas veces queda reducida a un ritual, sin posibilidades reales de dar orientación a las políticas que de ellos dependen (Soares Tavares, 2009).

Así, por ejemplo, tanto el Ministerio de Desarrollo Social como en el Ministerio de Trabajo se realizaron diferentes cambios a lo largo del régimen de valorización financiera; siendo éstos los ministerios que debían abordar las dos expresiones más acuciantes de la cuestión social: pobreza y desempleo. Grassi (2005) analiza cómo fueron abordados estos temas durante la década de 1990 y señala que el desempleo fue tratado primordialmente como un problema de la economía producto de un restablecimiento de la autonomía del mercado: «Desde este punto de vista, podría decirse que mientras se problematizó la cuestión fiscal, simultáneamente se desproblematizó la cuestión social, subordinándosela a aquél» (2005, p. 81).

Las construcciones discursivas que se esgrimieron desde fuentes oficiales afirmaban que los problemas de mercado de trabajo habrían sido producidos por la acción combinada de una rígida legislación laboral y de los costos laborales altos, incorporándose también la falta de calificación como otro eje explicativo del fenómeno. Este marco ideológico sirvió de diagnóstico situacional y fue impulsando las medidas necesarias tendientes a eliminar estas dificultades, lo que implicaba la flexibilización, modificación de la legislación para la reducción de costos de producción, la desregulación de salarios entre otras.

En palabras del Ministerio de Trabajo la estrategia de modernización del país, con relación al empleo, puso de manifiesto:

Antiguas y tradicionales *distorsiones*, al igual que diversas *patologías* que impactan directamente sobre el mercado laboral. Esas «patologías» abarcaban principalmente «la desocupación abierta, el desempleo oculto, el subempleo abierto y el subempleo oculto» y a las mismas se les sumaban los requerimientos actuales de mano de obra calificada, costos laborales compatibles con niveles internacionales, necesidad de aumento de la productividad, reestructuración empresarial e incorporación de tecnología (MTSS, 1996).<sup>104</sup>

Paralelamente a los procesos de empobrecimiento, fragmentación social y precarización laboral, grandes sectores de la población clasificados como excluidos, pobres, desocupados o inempleables comienzan a nuclearse en función de nuevas identidades y estrategias organizativas que incipientemente se convierten en formas de expresión y lucha social que ponen en riesgo el equilibrio necesario para continuar el proceso de acumulación. Podríamos estimar que existía un nivel reconocido y consensuado de desigualdad –referido precedentemente en términos de un pacto social– que fue modificado por las políticas de ajuste que ampliaron la brecha de desigualdad; frente a ello se inició un proceso de visibilización y agudización del conflicto por parte de los sectores que vieron afectadas sus condiciones de vida a través de nuevas estrategias de protesta como el piquete y el corte de ruta.

En el contexto de tensión que implica para los gobiernos el riesgo de conflicto social se implementan una serie de políticas dirigidas a estos sectores de la población que aparecen como peligrosos en tanto su capacidad de organización. Marro (2010) señala:

Es posible observar la funcionalidad de los programas sociales que buscan dar respuesta al desempleo con los mecanismos de intervención a partir de las rebeliones que estallan en el interior del país. Estos suponen articulaciones entre el Ministerio del Interior –que habilita la intervención de la Gendarmería Nacional– de la Secretaría de Desarrollo Social (posteriormente Ministerio de Desarrollo Social) y del Ministerio de Trabajo, expresando su acción

---

<sup>104</sup> Cursivas y comillas del original.

conjunta mucho más como mecanismos emergenciales para tratar una «cuestión social» como una «cuestión penal» que como una estructura permanente de protección social (Marro, 2010, p.160 y161).<sup>105</sup>

Es central recuperar en este sentido este proceso que varios autores (Neffa y Pérez 2006, Toledo y Neffa, 2008; Grassi, 2003, 2005; Marro,2005, 2010) denominan como asistencialización del desempleo en términos de una transferencia de las lógicas del sector de la asistencia a las orientaciones que asumen las políticas dirigidas específicamente a impactar sobre las condiciones de la reproducción y venta de la fuerza de trabajo, en los términos que plantean Marshall y Cortés (1993). «Ello expresa que el conflicto social manifestado a partir del trabajo, otrora regulado/ negociado en la relación estado/trabajo/capital en el escenario histórico actual se torna objeto de intervención asistencial, posibilitando también una suerte de “asistencialización del desempleo” que ejerce una función de despolitización de dicho conflicto» (Marro, 2005, p. 33).

Gestionar el desempleo pasa a constituirse en un nuevo campo de acción estatal, con una configuración particular del mercado de trabajo que no se encuentra en condiciones de absorber la mano de obra sobrante. Se recupera en este sentido la discusión desarrollada por Grondona sobre un tipo de políticas de *workfare* «¿qué es el *workfare* cuando no hay *work* (trabajo)? Se trata de un esquema que ya no sólo produce trabajadores para empleos que nadie quiere, sino para empleos que *no existen*» (2012, p.437).<sup>106</sup> Bajo estas condiciones se ponen en marcha una multiplicidad de programas sociales y laborales; dependiendo tanto del Ministerio de Desarrollo Social como del Ministerio de Trabajo, alternando estrategias y lógicas que incluyeron prácticas de control y mecanismos asistenciales sobre el desempleo.

Tal como hemos señalado en el capítulo I, la sanción de la Ley Nacional de Empleo N° 24013 (LNE) se constituye en un hito significativo en el análisis de los mecanismos de transformación del mercado de trabajo y el rol del Estado en su regulación. Dentro de los objetivos de mencionada ley se incluyen, entre otros, «prevenir y regular las repercusiones de los procesos de reconversión productiva y de reforma estructural sobre el empleo, sin perjuicio de salvaguardar los objetivos esenciales de dicho proceso; fomentar las oportunidades de empleo para grupos

---

<sup>105</sup> Traducción propia. Comillas de la autora.

<sup>106</sup> Cursivas del original.

que enfrentan mayores dificultades de inserción laboral; organizar un sistema de protección de los trabajadores desocupados».

Britos (2004) refiere que mencionada ley estableció –en su propia formulación– distinciones en lo referido a la protección social de los trabajadores desempleados al crear el Seguro de Desempleo (SD) restringido a los trabajadores regidos por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) y programas de empleo para los grupos con *dificultades de inserción laboral*<sup>107</sup> y los desempleados sin cobertura social. Estas definiciones, que luego fueron intervenciones en materia de políticas sociales, complejizaron significativamente el mundo del trabajo e incidieron en la relación salarial. Así se configuró una doble gestión de la fuerza de trabajo: la gestión de los trabajadores y la gestión de la fuerza de trabajo excedente o supernumeraria, reconstruida bajo la forma asistencial como pobres.

En su primer artículo la mencionada ley sostiene «las acciones del Poder Ejecutivo dirigidas a mejorar la situación socio-económica de la población adoptarán como eje principal la política de empleo, entendiendo éste como situación social jurídicamente configurada. Dicha política, a través de los mecanismos previstos en la ley tiende a hacer operativo el derecho constitucional a trabajar, integra en forma coordinada las políticas económicas y sociales.» Cabría entonces mencionar que en la ley ya se preveían algunos de los efectos que la reforma del Estado y las reconfiguraciones en el proceso productivo y en el mundo del trabajo traerían sobre los modos de organización, venta, uso y reproducción de la fuerza de trabajo y con ello sus condiciones de vida.

La política de empleo se enmarca en el derecho al trabajo y se menciona que será articulada al conjunto de políticas estatales; sin embargo, podríamos analizar que en realidad la intervención estatal –vía políticas de empleo– vendría a subsanar aquellas fallas que el propio mercado tendría en cuanto a garantizar tanto el derecho al trabajo como aquellas condiciones socio-económicas necesarias para la reproducción de la población. La intervención estatal es reconocida como necesaria para el mejoramiento de estas condiciones socio-económicas y para la garantía de un derecho al trabajo que se desdibuja en el contexto de transformaciones que se implementan en términos de organización económico-productiva.

Cárcar (2006) en un análisis del articulado de la ley menciona que sólo 25 de 160 artículos se dirigen a los trabajadores en actividad; el resto se orienta a medi-

---

<sup>107</sup> El uso de cursivas corresponde a las nominaciones textuales como aparecen en las fuentes documentales consultadas; salvo indicación específica.

das e incentivos para generar empleo o atención a trabajadores desempleados. A partir de este análisis se infiere que la ley tendría como principal destinatario a los trabajadores desocupados y que se anticipaban las consecuencias sociales y económicas que traería aparejada la implementación de la reconversión productiva y la reforma del Estado.

Numerosos autores coinciden en caracterizar la década como un momento en que los gobiernos ensayaron una multiplicidad de estrategias de asistencia al desempleo, teniendo objetivos diferentes según los sectores de población a la que iban dirigidos, en función de los niveles de conflictividad social. Estas características responden a la propia lógica de acumulación del capital en la cual instituciones y políticas estatales aportan en lo esencial a sostener y reproducir el régimen basado en la idea del libre funcionamiento del mercado.

Como referimos recientemente, la LNE crea el Seguro de Desempleo (SD) con las características de una política pasiva que exigía al beneficiario haber mantenido relación formal en el mercado laboral por tiempo prolongado lo que excluyó del beneficio a gran parte de los desocupados que no cumplían con esa condición. Varios autores (Neffa, 2006, 2008; Britos, 2004, 2008; Lozano, 2004, Ronconi, 2002, Cruces, 2008) coinciden en analizar la baja cobertura y lo restrictivo en materia de acceso que resultó el Seguro de Desempleo. «Solo un bajo porcentaje de los desocupados (entre el 5 y 8% según los años) tenía legalmente el derecho y percibía el seguro de desempleo. Esta situación debió ser compensada por políticas pasivas de empleo y políticas sociales para enfrentar la indigencia, pero no generaron en cantidad suficiente nuevos empleos genuinos» (Neffa, 2008, p.125).<sup>108</sup>

En 1994, a partir de un acuerdo marco entre el Estado Nacional, la Confederación General del Trabajo (CGT) y el denominado «Grupo de los ocho»<sup>109</sup> comienzan a ser aprobadas una serie de leyes que intervienen sobre las relaciones laborales y la regulación del trabajo que se dirigen fundamentalmente a flexibilizar el mercado de trabajo bajo el objetivo de mejorar la competitividad y reducir los costos de producción. Cárcar señala que proceso se conoció como «Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social» (2006, p. 47).

---

<sup>108</sup> Según Legovini y Regalia (2000) La cantidad de beneficiarios ha permanecido estable en 100.000 trabajadores aproximadamente en el año 1999.

<sup>109</sup> Este grupo es compuesto por las principales cámaras de empresarios del país.



Para mediados de la década de 1990 ya se cristalizaban las consecuencias de las reformas en indicadores inusitados de pobreza, indigencia y desocupación.<sup>110</sup> Tal como mencionáramos en el capítulo 1, según el INDEC,<sup>111</sup> para mayo del 1995 se alcanzaron los índices más elevados en materia de problemas de empleo de la década, llegando la desocupación a un 18,4%; la subocupación demandante a un 7,0% y la subocupación no-demandante al 4,3%. Es así que entre subocupados (sumando demandantes y no demandantes) y desocupados el 29,7% de la población se encontraba fuera o con precaria inserción laboral.

Como consecuencia del crecimiento de la conflictividad social, aumento de la pobreza y desocupación los programas de empleo comienzan a adquirir centralidad y se evidencian un incremento presupuestario para financiarlos tanto con fuentes internas con la creación del Fondo Nacional de Empleo<sup>112</sup> como con créditos externos. «A partir del FNE se articula la primera generación de programas de transferencia condicionada. Estos programas mantuvieron una importante conexión con el empleo, dado que la transferencia monetaria mensual estaba atada a una contraprestación laboral» (Cruces et. al, 2008, p.15).

En este contexto, las fronteras entre una modalidad de intervención de políticas sociales –en tanto asistencia, atención y contención de los grupos poblacionales más vulnerables– y políticas de empleo se tornan difusas y las acciones contempladas en cada una de ellas se articulan en la intención de dar respuestas a las necesidades más acuciantes del momento. Britos, Caro y Frávega Ibáñez refieren que «los modelos de protección social han configurado activamente los mercados laborales, y “el desempleo confunde las fronteras del salario indirecto” de modo tal que la separación entre políticas sociales y laborales se torna difusa»<sup>113</sup> (2008, p.3).

Ante ello es que afirmamos que, aunque el sector de la asistencia social y el sector de la seguridad social desarrollaron mecanismos diferenciados de intervención social en sus orígenes, en el momento de la valorización financiera vieron desdibujadas sus fronteras a partir de las estructurales modificaciones en el mundo del trabajo y en el rol que el Estado define en sus intervenciones sociales.

---

<sup>110</sup> Cabe aclarar que en 1995 se dio el primer pico de desocupación que se tornaría como el punto máximo de la década. Sin embargo, ese valor sería superado ampliamente en el índice de desocupación alcanzado en mayo del año 2002 con un valor del 21,5 % datos INDEC.

<sup>111</sup> Informes Empleo/desempleo; “Serie histórica” en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar). Acceso 10 enero 2016.

<sup>112</sup> Fondo Nacional de Empleo (FNE) creado por la misma Ley 24.013 (Art. 143) con el objeto de «proveer al financiamiento de los institutos, programas, acciones, sistemas y servicios contemplados en la presente ley». En el apartado I, cap. II hicimos referencia a la creación del FNE.

<sup>113</sup> Comillas del original.

De modo sintético, presentaremos una breve clasificación sobre los principales programas sociales y de empleo desarrollados en Argentina en esa década según las tipologías utilizadas por los distintos autores.

Según Cruces et al. (2008), como característica general del periodo, se asiste al despliegue entre los años 1996-1999 de una multiplicidad de programas y políticas dirigidos a abordar el desempleo y la pobreza –conceptos imbricados en este periodo– cuyas características principales fueron la focalización, la creación de rigurosos canales de control de los beneficiarios, tanto en requisitos de ingreso como para la continuidad dentro de los mismos. En palabras de la OIT:

En la década de los noventa, el Gobierno nacional se hizo cargo del diseño y la implementación de distintas acciones destinadas a fomentar el empleo entre los desempleados. También numerosos gobiernos provinciales crearon sus propios programas de empleo. Las características salientes de los programas que se implementaron en este período, algunas de las cuales aún se mantienen, fueron la primacía de los programas de empleo transitorio, la inserción directa y la contraprestación en obras de infraestructura económica y social. Un aspecto distintivo fue la focalización de las acciones. Durante esta década, a pesar de su baja cobertura, el seguro de desempleo constituyó el programa de protección a los desempleados con mayor número de beneficiarios (2012, p.1).

La bibliografía consultada coincide en la superposición y fragmentación que dichos programas presentaron en los territorios y también resalta la poca estabilidad en el tiempo que tuvieron la mayoría de ellos. Según el MTEySS, otro de los rasgos de las políticas del periodo:

Fue la conformación de unidades ejecutoras de programas de empleo con financiamiento internacional, que no generaban capacidades estatales de gestión ya que no se basaban en una burocracia estable sino en equipos de profesionales contratados *ad hoc*, y los recursos para tales programas (como el Plan Trabajar, que planteaba la creación directa de puestos de trabajo por parte del sector público) se otorgaban bajo la condición de impulsar las reformas laborales de corte neoliberal (2011, p.20).

Existe vasta producción sobre la identificación del conjunto de programas de la época y la caracterización de sus componentes principales. Según Ronconi (2002)

para el año 2000 existían 28 programas de empleo provinciales en diferentes provincias y se crearon más de 20 programas nacionales desde 1993. Para Golbert (2004) los programas nacionales ascendían a 30 en el año 1996.

Britos (2002, 2004, 2007) realiza un análisis de las distintas estrategias de gestión de los trabajadores desempleados en la Argentina de 1990 utilizando las siguientes clasificaciones. Dentro de la política pasiva: identifica aquellas que denomina de reproducción temporaria, donde se ubica el Seguro de Desempleo y dentro de las políticas activas, diferencia aquellas intervenciones de remercantilización administrativa o de «promoción del empleo mercantil».<sup>114</sup> En tercer lugar las estrategias de *workfare*, también comprendidas dentro de la tipología de políticas activas.

Por su parte, Cárcar (2006) realiza una reconstrucción de las principales políticas activas desarrolladas en la década de 1990 y las clasifica en: programas de contratación directa de empleo y/o transferencia de ingresos, programas de incentivo a la generación de empleo en el sector privado y programas de capacitación, formación y/o asistencia técnica.<sup>115</sup>

En este contexto y dentro del conjunto de intervenciones sociales del Estado para el abordaje del desempleo y la pobreza, surge el Programa Trabajar, programa que se constituye en la principal estrategia de gestión de los desempleados, tanto por el monto del financiamiento recibido para su implementación, por los objetivos de cobertura que se planteó así como por su duración en el tiempo que contempló el desarrollo de 3 etapas del programa (Trabajar I, II y III). De aquí deriva el interés de análisis comparativo de este programa con el SCE.

## **II.4 Políticas de gestión del desempleo en tiempos de transición (2003-2015)**

Tal como mencionamos en el capítulo I, con la salida de la convertibilidad, y el impulso de una redefinición en el rol del Estado la relación entre políticas sociales y políticas de empleo comienza a ser redefinida desde los organismos de gobierno y a delinearse cuáles son los elementos centrales para cada de ellas. La política del MTEySS desde 2003 ha girado en torno a una idea de Estado presente para atender los temas vinculados con el empleo y se estructuró en torno a tres ejes

<sup>114</sup> Cada una de estas denominaciones se corresponden a las nominaciones utilizadas por Offe (1991) y Lo Vuolo (2001) respectivamente.

<sup>115</sup> Para profundizar sobre estas clasificaciones ver Cárcar (2006). Cap. V. Nómima de programas de políticas activas de empleo en p. 59 y 60. Ver Ronconi (2002) pág. 5.

centrales: la política de ingresos, el fortalecimiento de las instituciones de trabajo y la política de empleo. (Madoery, 2011, p.21).

Estas transformaciones en el RSA, y particularmente en la posición del Estado en la regulación de las relaciones de trabajo, se asienta en un proceso de redefinición de las fronteras entre políticas dirigidas a atender al desempleo y la articulación de éstas con el conjunto de políticas económicas.

Desde ese momento la intervención estatal en el campo del bienestar social fue consolidándose paulatinamente en dos grandes líneas: i) en un contexto de recuperación de la actividad económica, se generaron medidas destinadas a los trabajadores asalariados formales; ii) en el corto plazo, un conjunto de programas sociales fueron encargados de abordar las situaciones de las personas en condición de pobreza y la falta de empleo que aparentaban ser transitorias, bajo la forma de un conjunto de medidas destinadas a los sectores no integrados al mercado laboral (Arcidiácono, 2012, p.2).

Tal como se mencionó en el capítulo I, dentro de este periodo que situamos entre el año 2004 al 2015, podemos a su vez identificar dos sub-periodos según los movimientos de una serie de variables y políticas macroeconómicas que son acompañadas por los movimientos políticos y de políticas dirigidas a la cuestión del trabajo.

El primer sub-periodo se ubica entre el año 2003 y el 2007/2008 como un momento de re-orientación de las principales intervenciones sociales del Estado dirigidas a la atención de los problemas vinculados al desempleo. «Desde 2004 en adelante, se produjo una disminución estructural del desempleo y las políticas se enfocaron hacia la calificación y la calidad del empleo, en una estrategia centrada en articularlas sectorial y territorialmente. A partir de 2006, se enfatizó el acceso a los servicios de empleo mediante la capacitación» (Madoery, 2011, p.9).

Haciendo un análisis de las estrategias generales adoptadas por el gobierno nacional en este subperiodo, ubicamos que la redefinición de las fronteras entre políticas sociales y políticas de empleo que se expresa en las funciones y competencias que asumen los MTEySS y MDS respectivamente. A pesar de la continuidad de la situación de emergencia<sup>116</sup> el gobierno nacional manifiesta la intención de

---

<sup>116</sup> Se recuerda que la Ley de Emergencia Nacional sancionada en enero del 2002, fue prorrogada consecutivamente hasta el año Diciembre del 2015. La norma fue sancionada hasta diciembre de 2004 pero fue renovada anualmente en cinco oportunidades y por dos años en otras dos ocasiones. En Septiembre del mismo año el gobierno nacional envió al Congreso una solicitud de extensión de

modificar la dirección con que se venía desarrollando las políticas de atención al desempleo.

Desde la perspectiva de Marro (2010) la reestructuración de la intervención social del Estado se relaciona tanto con la pretensión de la mejoría en la eficacia de los programas sociales para la reducción de los índices de pobreza e indigencia como con la reversión de una imagen social negativa asociada con políticas clientelares y la normalización institucional de los procedimientos de la política. También se vinculan estas reestructuraciones con ciertas nuevas orientaciones de organismos internacionales de financiamiento en materia de política social.

El BM, tal como lo señaláramos en el capítulo I, elabora nuevas recomendaciones a partir de lo que se conoció como Consenso de Santiago<sup>117</sup> que establecían reformas en las orientaciones de la política social a partir de los diagnósticos de fracaso de las estrategias de política asistencial desarrollada en la década de 1990.<sup>118</sup>

Por su parte, la OIT impulsó un proceso de *activación de políticas*<sup>119</sup> como una de las líneas prioritarias del momento:

Los programas de empleo, que a comienzos de los años 2000 presentan un enfoque de política pasiva, extendieron su cobertura permitiendo superar los efectos de la crisis de 2002, para luego entrar en una etapa de redefinición de la estrategia de programas de transferencia de ingresos hacia políticas con mayor contenido de activación y mejora de la empleabilidad (OIT, 2012, p. 4 y 5).

En este marco, la OIT lanza un programa de Trabajo Decente al cual suscribe el gobierno argentino, enmarcando el conjunto de intervenciones a cargo del MTEySS dentro de sus objetivos y orientaciones. «En la Argentina el trabajo decente es una

---

dicha prórroga hasta el año 2017.

<sup>117</sup> Este nuevo consenso, tal como lo denominó el propio BM, incluyó en su plan de acción, a diferencia del anterior, los siguientes ejes: la educación, la preservación y fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos; la integración económica y el libre comercio; y la erradicación de la pobreza y la discriminación (Declaración de Santiago, 1998).

<sup>118</sup> En las evaluaciones del BM por ejemplo se expresa que hubo fallas en la implementación de ciertas políticas por lo cual los impactos sobre los indicadores de pobreza no fueron los esperados. Se atribuyen estas fallas a problemas de burocratización, de debilidad institucional y de clientelismo políticos entre otras. Desde otra perspectiva, la OIT señala que «Desde la finalización en 1995 del proyecto PNUD/OIT ARG/92/009 "Diseño de políticas de empleo y su operatoria de gestión" hasta la crisis, en el año 2001, las numerosas y valiosas actividades de cooperación tenían un carácter poco integrado y fueron generalmente puntuales, lo que dificultó un aprovechamiento completo de sus resultados» (OIT, p.3). Comillas del original.

<sup>119</sup> Las cursivas refieren al modo en que se nomina este proceso por parte de la OIT y el MTEySS.

prioridad nacional establecida. La Ley N° 25.877, de Ordenamiento del Régimen Laboral de marzo de 2004, dispone que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) debe promover la inclusión del concepto de trabajo decente en las políticas nacionales, provinciales y municipales» (OIT, 2004, p.1).<sup>120</sup>

El Programa Nacional de Trabajo Decente Argentina (2004-07) se organiza con el objetivo de articular las políticas macroeconómicas con las políticas relativas al mercado de trabajo y se organiza a partir de una serie de ejes prioritarios. El segundo eje definido como «integración de las políticas del Ministerio en áreas prioritarias tendientes a la operacionalización de estrategias de manera descentralizada» plantea como línea de acción las estrategias de políticas activas de empleo y formación, esto incluye «la transformación de los programas de empleo transitorio en otros de reinserción laboral, y en el mediano plazo, la instrumentación de políticas activas de empleo dirigidas a sectores vulnerables» (OIT, 2004, p.5).

En este contexto, en el año 2003, dentro de la órbita del MTEySS, se crea el Plan Integral de Promoción del Empleo (Más y Mejor Trabajo)<sup>121</sup> definido como «una herramienta creada para promover la inserción laboral de trabajadores desocupados en empleos de calidad» y señalando que «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.<sup>122</sup> Sería clara la definición desde la cartera de trabajo en cuanto reorientar ese rasgo de asistencialización del desempleo que había adquirido la intervención estatal en el periodo anterior. Será materia de análisis posterior si este proceso de des-asistencialización se orienta a pensar un sistema de protección a cargo del Estado o más bien a una orientación mercantilizadora que ubique nuevamente al sujeto frente al mercado de trabajo en la búsqueda no sólo de empleo sino de protección.

A partir de estos lineamientos de reorientación y reorganización de políticas y funciones ministeriales, se inicia un proceso de traspaso de beneficiarios del PJy-

---

<sup>120</sup> El trabajo Decente es reconocido como uno de los objetivos del Milenio. Dentro del mismo documento la OIT, se advierte que en los Objetivos de Desarrollo del Milenio se incluyó la promoción del trabajo decente (N° 3). Las metas a alcanzar en el año 2015 son: desempleo debajo del 10%, cobertura de la protección social de dos tercios de la población activa y erradicación del trabajo infantil. En este contexto se plantea la estrategia de trabajo decente como lineamiento general para alcanzar los objetivos del milenio. OIT, 2004, p2).

<sup>121</sup> El Plan integral para la Promoción del Empleo es creado por Res N° 256/2003 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Publicada en el Boletín Oficial del 27 octubre de 2003; Número: 30263; p. 4.

<sup>122</sup> En [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar). Acceso 10 diciembre 2015.

JHD hacia dos nuevos programas según las características de los/as beneficiario/as: Programas Familia por la Inclusión Social (FIS) y programa Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), dependiendo de las esferas del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y del MTEySS respectivamente.

En una publicación del gobierno nacional se menciona «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».<sup>123</sup> En el decreto PEN N° 1506/04 prorroga la Emergencia Ocupacional Nacional a la vez que se instruye a los ministerios mencionados a que «realicen una clasificación de los beneficiarios de citado programa nacional (PJy-JHD) de acuerdo a las condiciones de empleabilidad que, eventualmente, reúnan los mismos».<sup>124</sup>

La definición de centrar las intervenciones estatales en el aumento de la empleabilidad, también viene promovida desde ciertos organismos la OIT o la Comisión Europea que llaman a aumentar la empleabilidad de los trabajadores para ayudarlos a enfrentar los cambios en vistas a un proceso de mundialización de la economía, la introducción de nuevas tecnologías y nuevas formas de organizar el trabajo que demandarían trabajadores más flexibles, polivalentes, y con capacidad de adaptación al cambio con rapidez (Neffa y Brown, 2011b; Brown, 2012).

En este periodo, uno de los lineamientos centrales de acción del MTEySS es la creación y fortalecimiento de la Red de Oficinas de Empleo (OE) dirigidas a gestionar el conjunto de prestaciones que esta cartera desarrolla en materia de servicios de empleo y formación profesional que se constituyen en los pilares del Plan de Trabajo Decente para Argentina (Madoery, 2011). Desde esta perspectiva, la noción de empleabilidad y de formación para el trabajo recobra fuerza y orienta las estrategias estatales al fortalecimiento y calificación de la mano de obra para su inserción en el mercado de trabajo.

Coexisten dentro de la esfera de este Ministerio una importante cantidad de programas que son clasificados según el mismo organismo en función de algunas de sus características centrales que van atendiendo la cuestión del desempleo con énfasis diferenciales según el tipo de contraprestación que se solicite, las características particulares de la población a la que se dirijan y la modalidad de las

---

<sup>123</sup> Publicación digital del MTEySS: "Temas de Trabajo"; Boletín electrónico; Año 3, N° 129. Disponible en [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar).

<sup>124</sup> Decreto PEN N° 1506/2004.



diversas operatorias que presente cada uno de los programas. Dentro de los más significativos se identifican Seguro de Capacitación y Programa de Empleo Comunitario; Programa de Recuperación Productiva, Interzafra, Empleo Comunitario, Sostenimiento del Empleo, Fortalecimiento del Empleo (Madres de Plaza de Mayo), entre otros. Para este subperiodo, hay que agregar que aún el PJyJHD contaba con una cantidad de beneficiarios que superaba ampliamente al resto de los programas.<sup>125</sup>

Para el periodo 2003-2007 el PJyJHD contaban con 2.095.590 beneficiarios, con una cobertura del SCyE de 75.498<sup>126</sup> y la suma de los otros programas de empleo alcanzada 568.681 destinatarios. entre el PEC, Interzafra, Recuperación Productiva.

Dentro de las políticas pasivas, se mantiene el Seguro por Desempleo con las mismas características generales con las que fue creado, cuya prestación monetaria se ubica entre \$250 y \$400<sup>127</sup> a lo que se agregan las asignaciones familiares si correspondiera.<sup>128</sup> Para el periodo 2003-2007, el MTEySS informa que se alcanzó una cobertura de 650.265 destinatarios. Los autores consultados coinciden en señalar que la cobertura del Seguro por Desempleo siempre ha sido baja, que no alcanza el 10% en relación al universo total de población desocupada, ubicando entre las mayores dificultades para el acceso la necesidad de haber registrado un tiempo prolongado dentro del mercado formal. Del mismo modo, podemos analizar que en función de las normas de acceso y el monto de transferencia brindado es un programa que no está orientado a ampliar su cobertura o masificar la protección que supone para el destinatario un programa de baja elegibilidad.

Tal como mencionáramos en reiteradas oportunidades, la cuestión del desempleo también es abordada a partir del Ministerio de Desarrollo Social de la Na-

---

<sup>125</sup> Para profundizar sobre cada uno de estos programas ver Neffa y Brown, 2011b; MTEySS, 201, 2015.

<sup>126</sup> Es necesario recordar que el SCyE se inicia en 2006 y comienza con la transferencia de beneficiarios del Plan JyJHD en ese año.

<sup>127</sup> Como hemos mencionado anteriormente el valor de la transferencia es fijado por el Consejo de Salario Mínimo Vital y Móvil y según las fuentes consultadas desde que se aprobó en 1992, con un piso de \$150 y un techo de \$300, solamente se ajustó una vez: en 2006 el piso pasó a \$ 250 y el techo a \$400.

<sup>128</sup> Es necesario recordar que el Seguro Incluye como prestaciones la transferencia monetaria mensual, más una serie de prestaciones vinculadas a la protección social propia de los trabajadores asalariados: es decir asignaciones familiares, cobertura médico-asistencial y reconocimiento de antigüedad para efectos previsionales. Asimismo, es compatible con otras prestaciones del MTEySS como programa de autoempleo, Programa de entrenamiento para puestos de trabajo, programa PIL y la terminalidad educativa; en estos casos se agrega una transferencia monetaria según los valores de cada uno de los programas.



ción quién desarrolla diversas intervenciones en materia de política social vinculada al empleo. Dentro del MDS se implementa en el año 2004 el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra,<sup>129</sup> destinado a grupos de personas organizadas en diferentes tipos de cooperativas u agrupamientos, pudiendo participar del mismo los beneficiarios del PJJHD con el objetivo de crear emprendimientos productivos.<sup>130</sup>

Asistimos, para el subperiodo de referencia, a la convivencia de una multiplicidad de programas de gestión del desempleo que expresan incipientemente la intención de reorientación en la definición de la cuestión del desempleo y los modos de intervenir sobre él. Según Cruces et al. entre 2000 y 2006, se registra una tendencia creciente en la participación del gasto público en programas de empleo nacionales dentro del gasto público total nacional (GPTN) y del gasto público social nacional (GPSN). Las mayores participaciones se registran en 2003, con 10% para el GPTN y 21% para el GPSN. A partir de 2005 esta tendencia comienza a revertirse debido a las menores erogaciones en concepto del PJJHD, en su paulatino traspaso al FIS y al SCyE.

La cantidad de puestos de trabajo que surge como contraprestación de quienes reciben planes sociales bajaron de 140.000 empleos a fines de 2003, a menos de 10.000 en el 2008. En este marco, los trabajos como contraprestaciones por recibir planes sociales «tienden a desaparecer en virtud del desplazamiento de los ocupados de dichos planes hacia modalidades de empleo de mayor nivel de formalización» en el informe. (INDEC, 2009) En la misma dirección otro dato significativo para el periodo, se refiere a la reducción de la población cuyo ingreso principal proviene de un plan de empleo o política social, en función de la incorporación al mercado de trabajo o del aumento de los ingresos percibidos por la fuente laboral.

El siguiente gráfico presenta el movimiento de los ocupados cuyo principal ingreso proviene de programas de empleo, lo que permite visibilizar la caída en la significación con los programas de empleo tienen en los hogares en términos de ingresos. Este análisis se acompaña de las lecturas realizadas en el capítulo 1 sobre

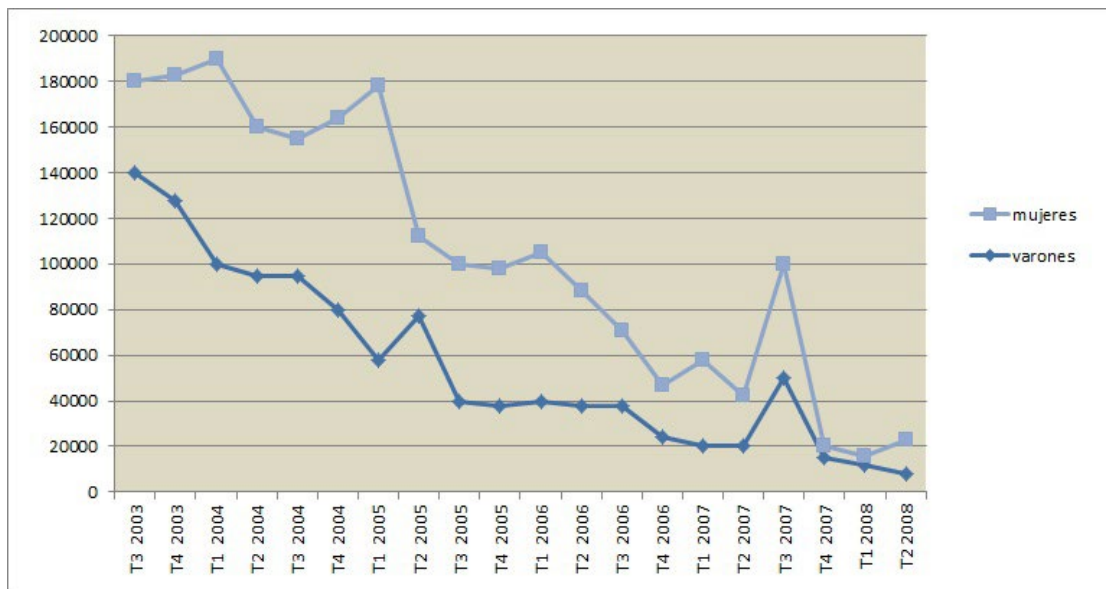
---

<sup>129</sup> Creado por Res MDS 1375/2004 con el objetivo «de contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad, promover la economía social y fortalecer a distintos tipos de organizaciones sociales» (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2005), siendo los componentes el apoyo económico y financiero de emprendimientos productivos, el fortalecimiento institucional y la asistencia técnica y capacitación.

<sup>130</sup> Se abordará un análisis sintético sobre las características de estos programas en comparación con el SCyE en el capítulo III.

el movimiento creciente de generación de empleo, aumento de salarios y disminución de la desocupación y subocupación expresados en el gráfico N°2.

**Gráfico N° 3: Ocupados cuya ocupación principal proviene de un plan de empleo**



Fuente: elaboración propia en base INDEC<sup>131</sup>

Según informe del INDEC, en relación con los datos que expresa el gráfico:

La correlación negativa que se verifica entre las modalidades más informales y/o precarias de empleo y las otras modalidades, da sustento a la hipótesis según la cual uno de los principales elementos explicativos del amesetamiento de la evolución de la tasa de empleo lo constituye la sustitución de las modalidades precarias por modalidades de menor vulnerabilidad. Particularmente importante resulta el decrecimiento de la participación en la ocupación a partir de la realización de contraprestaciones laborales en los distintos planes de empleo instrumentados por el Estado, sea en el orden nacional, provincial o municipal. Las personas ocupadas cuya ocupación principal proviene de un plan de empleo han de-

<sup>131</sup> No hay datos sobre el valor para el primer trimestre 2007.

crecido sistemática y considerablemente, hasta casi desaparecer en el caso de los varones.<sup>132</sup>

Para este sub-periodo, queda así delineada una primera diferenciación entre políticas sociales y políticas de empleo desde las órbitas ministeriales, de Desarrollo Social y Trabajo. Estas medidas o giros en materia de política estatal responderían no sólo a elementos coyunturales, bajo la idea de que *se han superado los peores momentos de la crisis*, sino 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*, expresiones vertidas en los comunicados y documentos oficiales de las carteras gubernamentales.<sup>133</sup>

A partir de esta breve caracterización, podríamos analizar que desde inicios del 2003, en la búsqueda por consolidar un nuevo RSA el gobierno –en la lucha por la dirección hegemónica que ello implica– va redefiniendo sus intervenciones sociales a través de una gama de medidas en los distintos ministerios que tienden a la consolidación de una nueva matriz de organización de las funciones ministeriales y con ello nuevos modos de definir, comprender y abordar las expresiones de la cuestión social.

El segundo subperíodo se ubica a partir del año 2008, momento afirmamos que el esquema general de la intervención estatal sobre el desempleo se modifica gradualmente, congruentemente con una serie de medidas gubernamentales de vasto alcance en términos de política social con carácter universalizante donde destaca la Asignación Universal por Hijo<sup>134</sup> y la modificación y ampliación del sistema de jubilaciones y pensiones.<sup>135</sup>

---

<sup>132</sup> Es necesario señalar que existe un comunicado público realizado por trabajadores de INDEC nucleados en ATE que realizan una serie de observaciones en relación a la confiabilidad en los datos y análisis vertidos en el informe, poniendo en debate la metodología utilizada y la no-participación del equipo técnico de la Encuesta Permanente de Hogares en dicho informe. Para profundizar ver Comunicado ATE- INDEC, sobre el informe "Cambios en el Mercado de Trabajo durante el periodo 2003-2008", del 27/10/09 de la intervención [www.ateindec.org.ar/.../44%20comunic%20s%20cbios%20en%20el%20](http://www.ateindec.org.ar/.../44%20comunic%20s%20cbios%20en%20el%20)

<sup>133</sup> Las comillas y cursivas son propias y recuperan frases o nominaciones utilizadas por los organismos estatales mencionados en las distintas fuentes consultadas.

<sup>134</sup> A través del Decreto de Necesidad y Urgencia 1.602 Nacional instauró un nuevo esquema de transferencia de ingresos denominado «Asignación Universal por Hijo para la Protección Social» (AUH), instituyendo así un nuevo subsistema no contributivo en el marco de la Ley 24.714 (Asignaciones familiares). Según los informes de ANSES para abril del año 2014 se contabilizaba una cobertura de 3.348.032 destinatarios.

<sup>135</sup> A partir de 2005 la ampliación de la cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones, que da desde entonces la posibilidad de jubilarse a personas que no cuentan con la cantidad de años de aportes reglamentarios. Asimismo, a fines de 2007, se dio fin al régimen de capitalización que formaba parte del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (MTEYSS, 2001, p.21)

Tal como mencionamos en el capítulo I, la crisis financiera internacional no tuvo en la economía argentina los impactos que presentó en otros países. En materia de política económica se desarrollan una serie de medidas anti-cíclicas tendientes a mantener el nivel de empleo y el valor del salario. En materia de política de empleo se mantienen las orientaciones generales adoptadas a partir del 2004 y se fortalece el desarrollo de programas de gestión del desempleo a través de la creación de nuevos programas y la readecuación de algunos ya existentes.

La OIT evalúa en términos positivos la estrategia en materia de políticas de empleo que desarrolla el gobierno nacional en este contexto de crisis, resaltando que

en el contexto de la crisis de 2009 no se revirtió el enfoque de políticas activas. Los programas de empleo directo y las acciones de formación fueron ampliados y articulados con componentes de la seguridad social (como es el caso del seguro de desempleo) y se amplió el alcance de los programas de empleo indirecto, aplicando subsidios directos a la nómina salarial y reducciones temporales a las contribuciones patronales para nuevas contrataciones (OIT, 2012, p. 4).

En el año 2008, atendiendo a los problemas de inserción laboral de los jóvenes, el MTEySS crea por Res. N° 497/2008 el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo como componente del dentro del Plan Más y Mejor Trabajo. este programa tiene 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» (Res. 497/2008).<sup>136</sup> Es financiado a través de un préstamo del Banco Mundial que asciende a US\$425 millones de dólares y se dirige a «promover que unos 540.000 jóvenes en condiciones socio-económicas vulnerables consigan un empleo de calidad a través de capacitación, entrenamiento laboral, intermediación y otros servicios de empleo» (BM, 2015).<sup>137</sup>

<sup>136</sup> 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.

<sup>137</sup> Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/01/15/>

Asimismo, a fines de 2011 se estableció el «Plan estratégico de formación continua: innovación y empleo. Argentina 2020, cuyo objetivo es promover la competitividad del país a través de la incorporación de tecnología en diversos sectores de actividad y la universalización del acceso a la misma» (OIT, 2012, p. 2). Dentro de las acciones previstas en el plan se prevé la formación de tres millones de trabajadores para el año 2020, mediante la articulación de acciones entre el Ministerio de Trabajo y otras instituciones del Estado.

Desde la órbita del MDS, también se fortalecen las intervenciones sobre el desempleo. Desde este organismo se enfatiza el objetivo de recuperación del trabajo y empleo como ejes organizadores de la vida en sociedad y de los procesos de inclusión:

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 (MDS, 2010, p.106).

Dentro de este conjunto de medidas, en el año 2010, se readecua el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social «Manos a la obra» institucionalizando las distintas políticas orientadas a la economía social y dando inicio a lo que se denominó como Plan Nacional Argentina Trabaja,<sup>138</sup> sosteniendo la consigna *la mejor política social es el trabajo* (Res. N° 2476/2010). El programa «Argentina Trabaja» se presenta como una política de economía social, regulando el ámbito de lo so-

---

wbargentina-job-opportunities-for-half-a-million-young-adults.

<sup>138</sup> El Plan Argentina Trabaja se compone de las siguientes proyectos y programas: Proyectos socio-productivos, Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo Social, Programa de Inversión Social (PRIS) y Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST). También se suman herramientas como el Monotributo Social, el Registro de Efectores Sociales, la Marca Colectiva y el Compre Social. 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. El ministerio de Desarrollo Social de la Nación inscribe al beneficiario como monotributista social y paga mensualmente el monotributo, además de hacerse cargo de la obra social y del seguro por accidente personal. A su vez, mensualmente abona como anticipo de excedente 1.200 pesos por mes.

cio-productivo. Estos emprendimientos económicos asociativos, promocionados desde la política, posibilitan la reproducción de la vida de sus integrantes, recibiendo prestaciones típicamente económicas (como subsidios o créditos) que contribuyen a la producción para el mercado. Así, operando en la esfera primaria de la distribución del ingreso, característica no propia de las políticas sociales, las fronteras con las políticas económicas se vuelven difusas:

En este sentido, estas nuevas políticas tensionan la tradicional distinción entre la esfera de la política social y la política económica, no sólo por sus prestaciones, sino también por el potencial de influencia en el marco de un conjunto de políticas del estado que tienden a garantizar condiciones para una nueva forma de acumulación (Hopp, 2012, p. 4).

Esta novedad en la definición de las nuevas políticas sociales aparece en la Resolución N° 3182/2009 del mismo MDS, donde asume su carácter redistributivo y en plena articulación con el resto de los Ministerios, entre ellos Ministerio de Economía:

Consolidar un mecanismo central de redistribución del ingreso, propiciando de esta forma al empleo como instrumento de integración social, resultando primordial el accionar de cooperativas y mutuales, como vías de ingreso al empleo teniendo en cuenta que no hay política social transformadora de la realidad que no se sustente en el trabajo digno (MDS, 2009, p. 2).

El principal componente de «Argentina Trabaja» es el Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST), puesto en marcha en año 2009 con el objetivo de «creación de oportunidades de inclusión socio-ocupacional para el desarrollo integral de población desocupada».<sup>139</sup> 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. (Becerra y Tomatis,

---

<sup>139</sup> 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 el 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).

2014) Esto se manifiesta desde discurso oficial: «estamos enfocados a una política macroeconómica por un lado, pero a una política de inclusión social por otro».<sup>140</sup>

Por último, quisiéramos hacer una mención al Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES.AR) implementado en el año 2014 que, aunque no se ubica estrictamente dentro de las políticas de empleo, incorpora en sus objetivos y fundamentos una lectura sobre las condiciones de acceso al mercado de trabajo de este grupo poblacional. El Decreto 84/2014 de creación lo expresa claramente:

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

Desde nuestra lectura, este programa que reconoce la imposibilidad de inserción laboral de los jóvenes, ahora ya no por no sus calificaciones u habilidades individuales sino como característica estructural del mercado de trabajo. Aquí se reconoce un giro significativo en la mirada sobre ciertos problemas de los sectores más excluidos y acciones del Estado por garantizar los mismos derechos que aquellos sujetos que cuentan con ciertos capitales económicos y sociales.

Dentro de las políticas pasivas el Seguro por Desempleo muestra cierto movimiento descendente en cuanto a su cobertura; y mantiene fijo el monto de la transferencia mensual que presenta un techo de \$ 400. Hasta octubre 2015, cuenta con 158.911 beneficiarios, cantidad que viene descendiendo significativamente desde el año 2008 que contó con 294.285 destinatarios, llegando a su máxima cobertura en 2010 cubriendo a 323.882 destinatarios (MTEySS, 2015).

Haciendo un análisis general de las políticas de gestión del desempleo para el periodo 2003-2015 podemos aproximar algunos datos cuantitativos y elementos cualitativos que den cuenta de las redefiniciones en materia de intervención esta-

---

<sup>140</sup> Extracto del discurso de la Presidenta Cristina Fernández, 12 de junio de 2012. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=e2ws6q3qS00>. Acceso 12 marzo 2016.



tal que abonen nuestra afirmación sobre un RSA que pugna por consolidarse frente al del periodo de convertibilidad.

En términos cuantitativos, según datos de la Secretaria de empleo del MTEySS, para el año 2015 se contabilizaban 1.523.220 personas incluidas en políticas de empleo, dentro de los cuales 375.544 se incluyen dentro de la que el Ministerio define como *Programas de transferencia de Ingreso*, entre los que se ubican el Seguro de Desempleo, el Seguro de Capacitación Empleo, el Programa Jóvenes con Más y Mejor trabajo como los más significativos.<sup>141</sup>

Para este subperiodo, en materia de políticas laborales y de empleo afirmamos que coexisten lógicas heredadas del periodo de valorización financiera que recogen los lineamientos de los organismos internacionales de crédito y continúan priorizando las políticas activas que suponen un esfuerzo y demostración por parte del destinatario de insertarse en el mercado de trabajo. Al tiempo que existen notables esfuerzos, expresados en materia de inversión, de diseño e implementación de otro conjunto de políticas económicas, sociales y laborales que reconocen que los efectos de los modelos de crecimiento no pueden sostenerse sobre el empobrecimiento de los trabajadores o de procesos de vulneración de derechos.

El modelo de transición, desde los discursos oficiales, se argumenta sobre conceptos de inclusión social, ampliación de derechos y el reconocimiento del empleo como el eje de inclusión social. La manera en cómo estos elementos discursivos se concretizan a través de las prestaciones brindadas mediante las intervenciones sociales del Estado requiere de un análisis que recupere la complejidad que expresa abordar el tema del empleo en las actuales condiciones de organización de la producción y distribución en el capitalismo actual.

## **II. 5 Notas sobre las intervenciones sociales del Estado sobre el desempleo en los periodos de análisis**

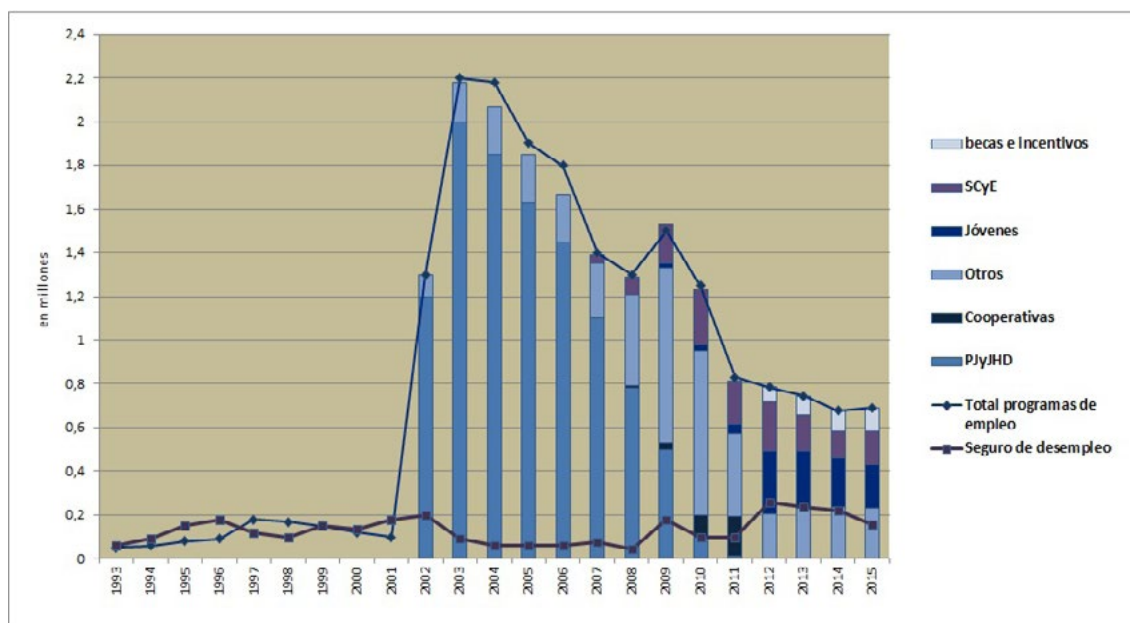
Para finalizar con el presente capítulo, resulta enriquecedor para el análisis incluir una breve referencia gráfica que exprese la evolución de los programas de empleo y su cobertura para nuestros dos periodos de estudio.

---

<sup>141</sup> Dentro de esta categoría se incluyen los Programas: PEC, PROMOVER, Recuperación Productiva, Empleo Comunitario, Sostenimiento del Empleo, Fortalecimiento del Empleo (Madres de Plaza de Mayo), Talleres Protegidos y Convenios Sectoriales. MTEySS (2015) boletín Estadísticas laborales. Acceso 01 febrero 2016.



**Gráfico N°4: Programas que componen las principales Intervenciones Sociales del Estado en relación con el desempleo. Periodo 1993-octubre 2015 (expresado en millones)**



Fuente: Elaboración propia en base OIT (periodo 1993-2011) y MTEySS (periodo 2012-2015)<sup>142</sup>

En primera medida queremos resaltar, tal como puede observarse, el crecimiento en cuanto a la cobertura que implica el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados a partir de la crisis del año 2001-2002 modificando claramente la modalidad de intervención estatal en relación al desempleo, con un nivel de masificación de la cobertura que se instaló a partir de mencionado programa.

En segundo lugar, hay que señalar la baja cobertura que representa el Seguro por Desempleo en relación al resto de las políticas de empleo desarrolladas por los

<sup>142</sup> Se hace la aclaración que el empalme se realiza a partir del año 2012 incorporando de la base de datos del MTEySS desde el año 2012 en adelante. Existen por ejemplo categorías diferentes para los tipos de programas como es el caso de las Cooperativas que si son incorporadas por la OIT y no por el MTEySS en sus publicaciones. Asimismo, este último coloca la categoría «becas e incentivos» que no habían aparecido anteriormente en las bases y fuentes consultadas. Si se hace una comparación entre los datos consignados por cada organismo se identifican algunas diferencias significativas en cuanto la cobertura de algunos programas, fundamentalmente sobre el Seguro de Desempleo. Excede a las posibilidades de este trabajo profundizar sobre las diferencias expresadas por ambos organismos en los valores expresados para los programas que no están bajo análisis en el presente trabajo. El objetivo del presente gráfico es mostrar el movimiento general de las distintas intervenciones sociales del estado dirigidas a atender el desempleo a lo largo de todo el periodo de análisis y el alcance general de cobertura, más allá de las especificidades de cada uno de los programas que no están bajo análisis. En términos generales si hay coincidencia en cuanto a los movimientos ascendentes y descendentes de los diferentes programas y del conjunto de los mismos. Para el caso del SCyE las diferencias entre los valores de cobertura expresados por cada organismo no es significativa. Para profundizar ver OIT (2012); MTEySS (2011, 2015).

gobiernos en estos dos RSA que son materia de nuestro análisis. Evidentemente este tipo de política pasiva de asistencia y protección al trabajador desocupado no logra instalarse en nuestro país como un mecanismo estatal que cumpla con los objetivos que se propone en sus enunciados.

En tercer lugar, analizar que para el periodo de convertibilidad, a pesar de la cantidad de programas de empleo y sociales desarrollados el nivel de cobertura no alcanzó a cubrir a grandes sectores de la población, evidenciando en 1997 una leve subida –que se ubica por encima del Seguro de Desempleo– y que se debe fundamentalmente a la ampliación del Programa Trabajar en su versión II y III.

Con respecto al siguiente subperiodo dentro de este régimen de transición, habíamos identificado un cambio en algunas variables económicas y también en las estrategias estatales para regular los procesos de generación de empleo y evitar el desempleo a partir del año 2008. Dentro de este contexto, se produce un significativo descenso en la cobertura del PJyJHD y un crecimiento de la cobertura de los nuevos programas de empleo, definidos desde el MTEySS, como políticas activas que se asientan fuertemente en los pilares de la formación profesional e inserción laboral. Este movimiento permite concretizar el objetivo principal que siguieron las reorientaciones del MTEySS en cuanto al proceso de activación de políticas antes mencionado y se acompaña de un movimiento inverso en la cobertura del SCyE.

Desde el año 2006 se había creado el SCyE con el objetivo de constituirse como el principal programa de gestión de los desocupados, aunque sus resultados y nivel de adhesión no fue inicialmente el esperado. Este programa alcanza importantes niveles de cobertura recién a partir del año 2008 que se inicia el proceso de finalización del PJyJHD tal como mencionamos. Recién en 2010 el SCyE logra, en términos de cobertura, constituirse en el programa de empleo con mayor cobertura dentro del conjunto de programas del MTEySS.

Haciendo extensivo el análisis hasta completar el periodo que nos ocupa; podemos analizar que la cobertura total del conjunto de programas de empleo del MTEySS, incluyendo políticas activas y al Seguro de Desempleo como política pasiva, el total de población cubierta en el periodo 1993-2011 se ubica alrededor de 849.527 beneficiarios. Este número se ubica muy por debajo de los picos de cobertura máxima alcanzada por el PJyJHD que ascendió superando el 2.000.000 de beneficiarios entre 2002-2003, en momentos donde el mercado de trabajo no tenía capacidad de absorción de la mano de obra disponible y la necesidad de contención de la conflictividad demandaba de la intervención estatal.

Es relevante aclarar que en este gráfico no se contabilizan los beneficiarios del Programa Argentina Trabaja del MDS, ya que no se ha definido como un programa de empleo estrictamente y, por ello no pertenece a la órbita del MTEySS. Si incorporamos una referencia a la cobertura de programa podemos establecer algunos análisis.

El programa Argentina Trabaja muestra un movimiento notablemente creciente en cuanto inclusión de beneficiarios que inicia con menos de 70.000 beneficiarios en 2009, hasta llegar a 308.002 en agosto 2015 (MDS, 2015).

Por ejemplo, para el año 2012, este programa alcanzaba a 200.000 receptores/as ubicándose apenas por debajo de la cobertura del SCyE y del Jóvenes que para el periodo cubrían 226, 752 y 286.455 respectivamente (datos MDS y MTEySS). Si comparamos el año 2015, el Programa Ingreso Social con Trabajo asciende a 308.002, mientras que el SCyE tenía 150.911 beneficiarios, el Jóvenes 196.914 y el conjunto de los otros programas de empleo del MTEySS sumaba 233.391 (MTEySS, 2015). La cobertura del MDS representa un 50% de la que alcanza el conjunto de programas del MTEySS para el mismo año.

El objetivo central para las políticas de gestión del desempleo presenta una fuerte apuesta a la reinserción en el mercado de trabajo, la mejora en las condiciones de empleabilidad y la promoción de experiencias de auto empleo, aún en tiempos donde el crecimiento económico y el mercado de trabajo sostienen indicadores favorables.

La cuestión del desempleo, fundamentalmente en sectores de pobreza estructural y de desempleo de larga duración, son expresiones de un mercado de trabajo que no está en condiciones de absorber a toda la población en edad económicamente activa. El reconocimiento de estas causas estructurales del desempleo determinadas por los modos en que se organiza la producción en la actualidad, lleva al Estado a posicionarse de manera clara, reconociendo su responsabilidad en la atención y gestión de esta fuerza de trabajo desempleada.

Las estrategias y orientaciones centrales que ha adoptado cada uno de los ministerios durante el periodo de transición, presenta cierta diversidad en los modos en que definen el tipo de trabajo al que se pretende acceder a través de las intervenciones sociales que desarrollan. Un mercado de trabajo basado en la economía social y autoempleo para los pobres y un trabajo asalariado –aunque muchas veces precario– para la población empleable que será recalificada y acompañada en la búsqueda de inserción laboral.

El SCyE, lanzado como el principal programa dentro de las políticas activas dirigidas a los desempleados del periodo se ubica en esta trama de acciones estatales dando cuenta de las contradicciones que la lógica estatal sostiene en materia de gestión del desempleo.

## **CAPÍTULO III: CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN DOS PROGRAMAS DE GESTIÓN DE LOS DESEMPLEADOS EN ARGENTINA.**

Este capítulo presenta los elementos claves que permiten caracterizar cada uno de los programas seleccionados e introducirnos en el análisis comparativo en la búsqueda de continuidades y rupturas.

Iniciaremos el capítulo con la descripción general de cada uno de los programas, recuperando aquellos elementos conceptuales e históricos del periodo en el que se desarrollan para identificar aquellos puntos que aparecen como significativos para el análisis comparativo posterior. Se exponen para cada caso, el marco normativo de surgimiento, los argumentos que se esgrimen desde la órbita estatal en cuanto la necesidad y objetivos de los mismos, la definición sobre el tipo de problemática a abordar y la caracterización de los destinatarios y las contraprestaciones previstas.

En el segundo momento se exponen a modo comparativo los elementos centrales que presenta cada uno de los programas a partir de las dimensiones de análisis definidas, intentando establecer un diálogo de encuentros y tensiones en los modos en que cada uno define la cuestión del desempleo, los argumentos en torno a las características que debe asumir la intervención estatal en relación dicha cuestión y el lugar y definición de la población destinataria del programa.

### **III.1 Caracterización de los programas de análisis**

#### **III.1.a. Programa Trabajar (1995-1999)**

Tal como se ha señalado precedentemente, numerosos autores coinciden en caracterizar la década de 1990 como un momento histórico en que los gobiernos ensayaron multiplicidad de estrategias de asistencia al desempleo que fueron definidos en términos de programas de empleo tanto por los organismos internacionales de crédito como por las dependencias estatales en las que se inscribían.

Según Borzese et al. (2006) para mediados de la década del 1990, en el marco de las reformas de segunda generación, el BM realiza una serie de sugerencias orientadas a que los Estados desarrollen medidas tendientes a paliar algunos de los efectos derivados de las reformas de primera generación, discusión que fuera abordada en los capítulos anteriores. La participación de los organismos internacionales de crédito en este periodo fue preponderante en tanto dichos organismos

son quienes diseñan los paquetes de programas y políticas condicionando el otorgamiento de créditos a la implementación de los mismos. En este contexto, el despliegue de programas de carácter residual y focalizado se convierte en la manera prioritaria de intervención estatal sobre la cuestión social aunando un conjunto de programas y proyectos dentro de lo que se denominó programas de combate a la pobreza.

En el año 1996 se implementa el Programa Trabajar I, a través de resolución N° 576/95 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social<sup>143</sup> y reglamentado por la Secretaría de Empleo y Formación Profesional mediante resoluciones N° 3/96, 17/96 y 46/96. Este programa tuvo continuidad con el desarrollo dos nuevas etapas conocidas como Trabajar II (Res MTySS N°240/97) y Trabajar III (Res MTySS N°327/98), manteniendo las tres versiones sus principales características y orientaciones.

El programa Trabajar se planteó los siguientes objetivos que apenas se modificaron en sus tres versiones: «Estimular la ocupación o fomentar oportunidades de trabajo» (Trabajar I); «brindar ocupación transitoria» (Trabajar II y III) y «mejorar las posibilidades de empleabilidad» (Trabajar I y II). Además para las tres versiones se incorporaba el objetivo de «contribuir al mejoramiento de la infraestructura pública y social». El plazo de permanencia dentro del programa de ejecución no debía ser inferior a los tres meses ni superior a los seis, aunque esos plazos se fueron ampliando y los destinatarios pudieron permanecer por periodos más largos pasando en ocasiones del Trabajar I, al Trabajar II si cumplían los requisitos de acceso.

Definimos que el Trabajar puede caracterizarse como la primer experiencia de *workfare* en la Argentina en tanto contempla una transferencia monetaria dirigida a personas en situación de desempleo pero estableciendo una contrapres-

<sup>143</sup> En 1958, la Ley de Ministerios N° 14.439 cambió la denominación del departamento de Estado por la de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, determinando su nueva competencia y estructura interna. Con diferentes variantes esa estructura se mantuvo hasta 1966, año en que se introdujeron reformas sustanciales en el campo laboral, que se manifestaron a través de la creación del Ministerio de Economía y Trabajo integrado por diversas Secretarías de Estado, una de las cuales fue, precisamente, la de Trabajo.

En 1971, Social a través de la Ley N° 19.064, se reordena nuevamente la estructura ministerial y se crea el denominado Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dentro de la estructura del Ministerio de Trabajo -antes de la reforma de la Ley de 24.013 en 1991- existía una Dirección Nacional de Empleo, posteriormente y por los objetivos de la norma se crean las Subsecretarías de Empleo y la de Formación que en el '95 constituyeron la Secretaría de Empleo y Formación Profesional. En 1996, ésta repartición pasó a denominarse Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral. Luego se sucedieron otras modificaciones tales como la creación de la Secretaría de Empleo, la Subsecretaría de Formación Profesional y a la Dirección de Orientación y Formación Profesional. Así también el Ministerio modificó su denominación hasta el actual Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. El 10 de diciembre de 1999, y a partir de la sanción de la Ley N° 25.233 queda establecida su nueva competencia y se sustituye el antiguo nombre por el de Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos que estará vigente hasta el año 2002.

tación definida como *obras de utilidad o interés social*.<sup>144</sup> Algunos autores señalan que el Trabajar I sería el sucesor del Programa Intensivo de Trabajo (PIT) creado en el año 1993, con características similares al Trabajar; siendo el PIT un primer esbozo o prueba piloto en relación a este tipo de estrategia<sup>145</sup> (BM, 1997; Grondona, 2012; Neffa, 2011; Ronconi, 2002).

En su origen el financiamiento del Trabajar I estaba a cargo del Fondo Nacional de Empleo; sin embargo, en el año 1997 se introduce un debate desde el gobierno sobre la necesidad de aumentar la inversión en obra pública a la vez que el BM ofrece créditos al fomento de la ocupación (Grassi, 2003). De allí se amplía el programa con un préstamo de este organismo internacional para la realización de obras de infraestructura y saneamiento. De este modo el BM se convierte en co-financiador del Trabajar II y III, otorgando un préstamo por S 200 millones para el año 1997. Según García Puente «los actores que definieron el crédito internacional fueron el Ministerio de Economía y el BM lo que implicó la continuidad del Trabajar y mayores recursos» (2007, p.7).

En cuanto a las prestaciones previstas, se establece como principal prestación un tipo de transferencia monetaria directa a los destinatarios, definida en calidad de *ayuda económica no remunerativa*. Se incluye también la entrega de herramientas y/o material para la etapa del Trabajar III y el financiamiento de las obras públicas que se desarrollaban en el marco del programa con fondos provenientes de fuentes de gobiernos provinciales, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y parte de los préstamos de organismos internacionales. Se incorpora dentro del conjunto de prestaciones una cobertura responsabilidad civil que quedaba a cargo del Fondo Nacional de Empleo y la cobertura de salud era responsabilidad del organismo responsable de los proyectos.

El monto asignado a las transferencias directas osciló entre \$175 y \$225 según la cantidad de horas asignadas y según cuál de los 3 programas se aborde. Este monto representaba un 87,5 % del SMVM<sup>146</sup> y un 64,74% si se toma de referencia el

---

<sup>144</sup> De aquí en adelante las cursivas refieren a nominaciones textuales expresadas en los documentos y fuentes oficiales analizadas, salvo indicación específica.

<sup>145</sup> Según Grondona (2012) la implementación de este tipo de estrategias podrían clasificarse en tres etapas: un momento de *proto-workfare* (1993-1995) en el que se ensaya esta modalidad con el Programa PIT; un momento de *workfare* focalizante (1996-2001) en el que se desarrolla el Programa Trabajar reuniendo todos los requisitos que definen un programa de *workfare* y por último una etapa de masificación del *workfare* (2002-2003) que se corresponde con la implementación del PJyJHD y su cuasi universalización en el año 2002.

<sup>146</sup> Es necesario aquí establecer algunos ejes de referencia que nos permitan estimar cuánto representa el monto que otorgaba el programa a los destinatarios. Al encontrarnos dentro del

Salario Mínimo Real (SMR)<sup>147</sup> para el año 1996. En una línea similar de análisis, según la evaluación de impacto realizada por el BM este monto representaba el 50% del salario neto que recibirían estas familias si se insertaran en el mercado de trabajo (Jalan y Ravallan, 1999).<sup>148</sup>

Si tomamos como referencia la estimación el valor de la Canasta Básica Total (CBT), que es el parámetro utilizado para establecer la línea de pobreza se puede estimar que el programa Trabajar transfería aproximadamente el 41,2 % del valor de la CBT en 1996 y un 35,33% para 1998, tomando de referencia el valor mínimo de transferencia del programa (\$175).<sup>149</sup>

Baker en su trabajo sobre la evaluación del Trabajar publicado por el BM, señala que «el programa ofrece salarios relativamente bajos para atraer (“auto-selecciona”) solamente a los desempleados pobres como destinatarios» (2000, p.95).<sup>150</sup> Reforzando esta misma línea, el trabajo de Legovini y Regalía resalta que el Trabajar se encuentra dentro de lo que el BID denomina programas de empleo de emergencia que tiene por característica ser autofocalizados. «El objetivo de los programas de empleo de emergencia es transferir recursos a los trabajadores desempleados y (normalmente) no calificados y a la vez limitar los incentivos perversos para no trabajar» (2000, p.98).

Estas conclusiones refuerzan nuestra posición al plantear que el programa Trabajar se constituye en un programa de *workfare* con un enfoque de asistencia transitoria que impone el valor del trabajo y esfuerzo como condición para recibir la prestación, evitando también los riesgos de desincentivo al trabajo. Esta es la condición que el destinatario debe aceptar para recibir la prestación hasta tanto su situación de pobreza o desempleo se reviertan.

---

régimen de convertibilidad, el monto de \$ 175 se corresponde a US\$ 175. El SMVM de ese momento se fijó en \$ 200 para el periodo 1993 y junio de 200. El MTEySS señala «Es importante destacar que el nuevo valor del SMVM medido en términos reales es significativamente mayor a los salarios mínimos fijados durante la década del 90. El SMR se ubicó en \$ 270,3 para 1996; en \$ 268,9 para 1997; en \$ 266,4 para 1998 y en \$ 269,6 para el año 1999. Los años 2000 y 2001 mostraron un leve ascenso que los ubicó en 2000 \$ 272,1 y \$ 1 275,0 respectivamente para mostrar una caída en el año 2002, llegando a \$ 221,4» (MTEySS, 2004).

<sup>147</sup> «El salario medido en términos reales relaciona el salario nominal en pesos con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y expresa la capacidad de compra de dicho salario» (MTEySS, 2004, p.3).

<sup>148</sup> Los autores definen que «Para evaluar el impacto de un programa de este tipo, es necesario medir la ganancia de ingreso condicional sobre los ingresos en ausencia del programa» (Jalan y Ravallan, 1999, p.1). Paréntesis y comillas del original. Traducción propia.

<sup>149</sup> La CBT se ubicaba en el año 1995 en un valor de \$424,70 y para el año 1998 en un valor de \$ 495,30 (Kostzer, Perrot y Villafañe, 2005).

<sup>150</sup> Paréntesis y comillas del original. Traducción propia.



De esta perspectiva, deriva la definición de los destinatarios el programa que son definidos, en los diversos documentos oficiales, como *desempleados o trabajadores desocupados en condiciones de pobreza o vulnerabilidad* con bajas calificaciones laborales. Cárcar (2006) afirma que los términos «trabajador desocupado» o «desocupado» aparecen explícitamente en todos los programas activos, que la autora define dentro de la categoría de creación directa de empleo dentro de la cual se inscribe el programa Trabajar.<sup>151</sup> Para los programas Trabajar II y III se agregan también algunos criterios como la edad donde se establece que los beneficiarios deben ser mayores de 16 años inicialmente y luego se eleva a 18 años; se especifica que deben tener bajo nivel de calificación (Trabajar II) y se hace referencia a la posición que ocupa en el grupo familiar con preferencia a los jefe/as de hogar con carga de familia.

Un término o concepción que comienza a introducirse en la letra de los programas paulatinamente es el de *focalizar a población más vulnerable o desocupados* pertenecientes a *sectores vulnerables* instalando el criterio de focalización y de comprobación de recursos como parte de los mecanismos y requisitos de acceso. Estos lineamientos son los que orientan las modificaciones en el diseño del Trabajar III, a partir de la evaluación realizada por el BM, afinando los criterios de focalización que se preveían en la letra de los programas.

En este sentido, cobra centralidad el análisis sobre las evaluaciones que los distintos organismos realizan en torno a la implementación del programa y las reorientaciones que se introducen dentro de las versiones del trabajar II y III en miras a precisar los criterios de focalización en busca de criterios de eficiencia y eficacia en el uso del gasto y cumplimiento de los objetivos previstos. Según las fuentes consultadas, en el diseño de la primera versión del Trabajar no se previeron explícitamente criterios para la evaluación de resultados, aunque si se desarrollaron evaluaciones diagnósticas que estuvieron a cargo de SIEMPRO.<sup>152</sup>

En el marco de la firma del convenio que incluiría la financiación y participación del BM dentro del programa, éste solicita la realización de evaluaciones

---

<sup>151</sup> Comillas de la autora. Ver Cárcar (2006); Óp. Cit.; cap. V.

<sup>152</sup> El Sistema de Información, Monitoreo y evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) «es un Programa dedicado a diseñar e implementar sistemas, destinados a producir información que permita diagnosticar la situación socioeconómica de la población y efectuar análisis útiles para la formulación de políticas; captar información sobre los programas sociales en marcha; monitorear el grado de avance en el cumplimiento de las metas propuestas en dichos programas y evaluar el grado de correspondencia entre el impacto previsto y el efectivamente alcanzado a través de la ejecución de los mismos. Dichos sistemas son aplicados en los niveles nacional, provincial, municipal y local.» (SIEMPRO, 2016). Disponible en <http://www.siempro.gov.ar>. Acceso abril 2016.

de resultados para la introducción de las adecuaciones y reajustes necesarias.<sup>153</sup> García Puente señala que «cuando éste decidió financiar la segunda versión del Trabajar le encomendó al SIEMPRO la realización de una evaluación, sin embargo, también el crédito para el financiamiento del Trabajar II se aprobó antes de que los resultados de la evaluación estuvieran finalizados. Siendo la evaluación un requisito del BM meramente formal que no influyó ni en la decisión ni en la formulación del Trabajar II» (2007, p. 7).

Los resultados de la evaluación realizada por SIEMPRO y por los consultores de los organismos de crédito sí serían considerados para las adecuaciones e implementación del Trabajar III. «El ajuste del diseño se orientó en dos perspectivas: por una parte, asegurar la focalización hacia los hogares más pobres y por otra fortalecer la pertinencia y calidad de los proyectos financiados, garantizando el impacto sobre la población más vulnerable» (Lanari, 2003, p. 24).

García Puente (2007) reconstruye que una de las modificaciones paulatinas que se observa en el transcurso de las tres versiones se refiere a la definición de criterios de focalización especificando, cada vez con mayor restricción, a qué tipo de desocupados se dirigía el programa, elemento que se articula con el análisis de la incorporación de nuevos requisitos para el acceso al programa mencionados recientemente. De este modo para el Trabajar I el 50% de los beneficiarios debía ser único sostén familiar; en el Trabajar II se agrega los criterios de baja calificación laboral y se especifica la edad y en el Trabajar III se introducen las diferenciaciones entre sectores urbanos y rurales, se mantiene el criterio de baja calificación y se agrega que estos sectores presenten dificultades para insertarse en el mercado de

---

<sup>153</sup> El Programa fue evaluado en diversas oportunidades. En una primera etapa una evaluación a cargo de SIEMPRO en 1997 el Trabajar I y 1998 Trabajar II, ambas con un carácter diagnóstico. Luego, a pedido del BM solicita la realización de evaluación de impacto al constituirse como co-financiador del programa. Los consultores del BM realizaron una evaluación de impacto del Trabajar II, compuesta por diversos estudios (Jalan y Ravallion, 1999, Ravallion 1999 y Estebanez y Feliu, 1998), Respecto a la evaluación del Trabajar III, ésta fue diseñada y realizada por el BM con la participación de dos miembros del MTySS. En ella se analizó la focalización en los hogares pobres y el impacto en los beneficiarios respecto al ingreso que percibían una vez que dejaban el programa (Ravallion, Galasso, Lazo y Philip, 2001). En los informes realizados se rescata un impacto positivo en los ingresos de los participantes, entendiéndose que el ingreso que perciben por participar es superior al que hubiesen obtenido de no haberlo hecho. (Jalan y Ravallion, 1999 y Ravallion, Galasso, Lazo y Phillip 2001). A la vez ambos estudios resaltan que entre el 75 y 80% población beneficiaria se ubica en el percentil inferior; demostrando un buen nivel de focalización general del programa. Este análisis sobre la efectividad del programa se remite a la discusión que damos en el presente apartado sobre el criterio de focalización y de auto-focalización que supone que el programa se dirija fuertemente a los sectores de mayor vulnerabilidad, conservando su carácter residual, de escasa reposición de ingresos, elementos que refuerzan el carácter moralizador del programa poniendo énfasis en la obligatoriedad de contraprestación laboral. La Res. SEyCL N° 202/97 incorpora una serie de indicadores para el monitoreo y evaluación del programa.

trabajo. En la última versión se incorporó como criterio de distribución de la cobertura que se basó en el cálculo de la cantidad de población objetivo en el total del país y por provincias para la asignación de fondos desde la coordinación central. La autora sostiene que la existencia de los resultados de evaluación, permite al BM utilizarlos como argumentos para el sostenimiento de este tipo de intervenciones del Estado y modo de legitimación del financiamiento otorgado al gobierno nacional.

En este sentido podríamos sostener que la intervención estatal pone el foco más en las dimensiones de vulnerabilidad o pobreza que en la de desempleo; es decir que la atención o prestación dirigida a la situación de vulnerabilidad y la situación de desempleo per sé no se constituye en un foco de intervención estatal sino que debe ser acompañada de otras condiciones que definan a ese sujeto como pobre o vulnerable.

Como refiriéramos en el capítulo II las prestaciones vinculadas al empleo y su protección se organizaron históricamente alrededor de la noción de derechos; mientras que la asistencia se vinculó especialmente con la demostración de necesidad. Decimos entonces que el acceso y permanencia dentro del programa Trabajar no sienta bases para el reconocimiento de derechos, ni al trabajo ni a la asistencia, sino que se define como un paliativo a una situación transitoria que finalizará cuándo el individuo destinatario logre superar su situación. En términos conceptuales asistimos al incipiente proceso de asistencialización del desempleo y reafirmamos que «el *workfare* se constituyó como un proceso de retracción en los derechos sociales adquiridos por varias generaciones (*desentitlement*), a la vez que como crítica a los regímenes de bienestar y como alternativa para sustituirlos» (Grondona, 2012, p.428).<sup>154</sup>

Incorporando la dimensión de la inversión en términos presupuestarios, el programa Trabajar, en sus tres versiones, es el de mayor envergadura tanto por los montos financiados como por el nivel de cobertura que alcanzó para el periodo. Considerando los montos ejecutados en políticas activas de empleo, la inversión para los programas Trabajar representó el 74% del monto ejecutados para el año 1997, el 77% en 1998 y el 67% en el año 1999. (Neffa y Brown, 2011a).<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup> Cursivas y paréntesis de la autora.

<sup>155</sup> «Desde 1995 y hasta el 2002, según los datos disponibles, se utilizaron más de \$2.500 millones, para satisfacer en parte las necesidades de ingresos e integración social que al menos brindó a 1.700.000 personas la posibilidad de acceder a un puesto de trabajo transitorio» (Lanari, 2003, p.16).

El monto de financiamiento total ascendió a US\$ 1077 millones incluyendo tanto el presupuesto de gobierno nacional, los aportes provinciales, los préstamos de organismos multilaterales y el sector privado incluyendo la transferencia monetaria y los gastos derivados de la financiación de los proyectos de infraestructura u obras de interés público (Neffa y Brown, 2011a).<sup>156</sup> Según Lanari (2003) el monto correspondiente al pago de las transferencias monetarias ascendió a US\$ 127 millones para el trabajar I; US\$ 268 millones para el trabajar II y US\$ 303 millones para el Trabajar III. Si tomamos como referencia los datos que presentan Cruces et al (2008) la ejecución presupuestaria del programa Trabajar representó un 0,14 % del Gasto Público Social consolidado para el año 1996; un 0,36% para el año 1997; un 0,38 % para el 1998 descendiendo a un 0,29% para el 1999.<sup>157</sup>

Varios autores señalan que la ejecución presupuestaria no siempre alcanzó el 100%<sup>158</sup> de lo previsto, lo cual se consideró como un elemento desfavorable: «en el caso de las gerencias esta sub-ejecución podía observarse como una ineficacia en su gestión y en el caso de la unidad central del programa, que era supervisada por el Banco Mundial como organismo co-financiador, la sub-ejecución podía representar la restricción del crédito» (Neffa y Brown, 2011a, p. 123). Asimismo, Cruces et. al (2008) también señalan que existió sub-ejecución hacia el final del Trabajar III por razones que se enfocan fundamentalmente en la poca finalización de las obras financiadas y el mayor control para la asignación de los fondos.

La coordinación general del programa se realizó desde la Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación (DNPEyC) dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; a su vez se crea una unidad ejecutora central que tendrá a cargo las tareas de gerenciamiento, manejo financiero, asistencia técnica, monitoreo y administración. En los espacios locales son las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (Gecal), dependientes de la DNPEyC, las encargadas de la gestión del programa a nivel territorial que son responsables de la evaluación y

---

<sup>156</sup> Para ver el detalle, consultar Neffa y Brown Cuadro de financiamiento del Programa (2011, p.118).

<sup>157</sup> Para profundizar ver cuadro en Cruces et al (2008).

<sup>158</sup> Ronconi (2002) presenta un cuadro sobre la ejecución presupuestaria refiriendo que para \$82 millones para 1996; \$120 millones en 1997; \$ 227 millones en 1998; \$183 millones en 1999 (señalando que el monto era de \$ 217 millones) y 260 millones en el año 2000. Neffa y Brown (2011a) también señalan la ejecución presupuestaria «Durante la vigencia del programa Trabajar II y III, desde mayo de 1997 hasta fines de 1999, se ejecutaron 632 millones de pesos, y la mayor proporción del monto erogado corresponde a los meses de 1997, con un promedio de 32 millones mensuales. En los años siguientes, sin embargo, estos montos descendieron abruptamente, de tal manera que el promedio mensual del monto ejecutado en proyectos del programa en los dos años siguientes fue de 17 y 13 millones respectivamente» (p.133) .

seguimiento de los proyectos, pudiendo participar de estas funciones sindicatos, organizaciones sociales u otras dependencias estatales.

A la vez que realizar funciones de seguimiento y control, según consta en las resoluciones de creación también los organismos públicos, provinciales o municipales u ONG debían proveer los materiales, maquinarias, herramientas y la mano de obra calificada necesaria para la concreción de las obras de interés público que se desarrollaban a modo de contraprestación por parte de los destinatarios del programa.

Al mismo tiempo, la operatoria del programa requiere que los gobiernos locales u OSC presentaran los proyectos de infraestructura u interés público que debían ser seleccionados y aprobados para ser financiados, a partir de lo cual los destinatarios recibirían la prestación dineraria prevista realizando la actividad de contraprestación. Se incorpora entonces un nuevo componente que es la competencia entre proyectos y territorios para la adquisición de los fondos. Según Baker (2000) luego de implementado el Trabajar I –definido por la autora como prueba piloto– se introdujeron algunas modificaciones en cuanto a la implementación del programa entre las cuáles se resalta que la asignación presupuestaria fuera orientada fundamentalmente hacia sectores de mayor pobreza y desempleo. Sin embargo, los documentos de evaluación del programa señalan las dificultades de las OSC y gobiernos locales de los sectores de mayor vulnerabilidad para el diseño los proyectos y realización de las gestiones correspondientes para su participación en la selección y posterior financiamiento.

En relación a la participación de la sociedad civil, recuperamos las discusiones sobre los conceptos sobre el Estado y sus funciones que hemos desarrollado precedentemente en el capítulo I referidas al periodo de valorización financiera y las orientaciones que se produjeron alrededor de las reformas de segunda generación. La justificación sobre la reforma del Estado sentaba sus bases en críticas a un Estado ineficiente y contaminado de lógicas clientelares argumentos que permiten ubicar a la sociedad civil como un actor capaz de dotar de transparencia los procesos de gestión de las políticas. Grondona agrega que «las organizaciones de la sociedad civil, en particular las religiosas (y sobre todo Cáritas), tuvieron un papel importante en términos de policía moral descentralizada del *workfare*» (2012, p. 443).<sup>159</sup>

---

<sup>159</sup> Paréntesis y cursivas del original.

En relación a la cobertura, los datos no son coincidentes. Según las fuentes consultadas, los análisis sobre el nivel de cobertura que estos programas alcanzaron, presentan ciertas discrepancias. Según el MTySS el programa alcanzó a 427.711 desocupados en la versión del Trabajar I (1996/7); ascendiendo a un total de 1.143.210 destinatarios en la etapa de Trabajar II (1998) y alcanzando a 753.754 destinatarios en la etapa del Trabajar III (1999). Estas cifras son diferentes a las que recuperan Cruces et (2008) señalando que el programa alcanzó «40 mil beneficiarios en el programa original a cerca de 90 mil al cierre de Trabajar III, alcanzando un máximo de 130 mil en 1997» (2008, p.15). Por su parte refiere Lanari que los desocupados incluidos en el programa fueron 176.000 en la primera etapa del Trabajar I; ascendiendo a 300.000 en el Trabajar II y unos 420.000 para la versión III del programa (2003, p.56/57).

En cuanto a la evaluación sobre los niveles de cobertura Lozano, C. (2004) coincide con los números absolutos del MTSS para el año 1997 pero refiere que el grado de cobertura es baja y desarticulada ya que representa sólo al 10% de la población objetivo. En la misma línea Neffa y Brown refieren que

tomando en cuenta que la población objetivo total en el país era de 1.357.995 personas, según estimación del programa, el nivel de cobertura ha sido, en promedio, de 6,5%, suponiendo que la población objetivo en términos absolutos no se modificó sustancialmente (2011a, p.138).

Por el contrario, para Grondona la experiencia del programa Trabajar tiene un aceptable nivel de cobertura ya que «llegó a cubrir casi el mismo número de beneficiarios de los programas del período anterior sumados Este número se incrementaría progresivamente, con un pico de cobertura de más de un millón cien mil beneficiarios en 1998, momento en el que el seguro de desempleo cubría solo a noventa mil trabajadores» (2012, p. 446).

El análisis sobre la cobertura debe plantearse en los términos de la pretensión de extensión o focalización del programa y los objetivos del mismo; en este sentido tal como mencionáramos recientemente las evaluaciones realizadas se direccionaron en el sentido de consolidar uno de los rasgos fundamentales de las políticas sociales y de empleo para este periodo que fue el criterio de focalización. En este sentido, Baker (2000) ha señalado que dentro de las primeras modificaciones que se realizaron entre el trabajar I y II, una fue la referida a profundizar los criterios de focalización del programa. Tal como hemos mencionado, en los documentos de

evaluación del mismo se define que el programa es exitoso en términos de focalización ya que el 80% de los beneficiarios del programa pertenecía al 20% de las familias más pobres (Jalan y Ravallion, 1999). La publicación del BID, refuerza esta perspectiva en cuanto a la orientación general que deben asumir este tipo de programas resaltando «Los programas de empleo de emergencia adecuadamente diseñados reducen los niveles de filtración hacia los no pobres» (Legovini y Regalía, 2000, p.100). El diseño de una política o programa social se presenta a la vez como una actividad técnica que garantice con fidelidad la figura de un Estado subsidiario y la evaluación sobre los niveles de cobertura se miden en función de la precisión del criterio de focalización.

A partir de la identificación de estas características centrales y de los contenidos de las formulaciones de las tres versiones del programa Trabajar afirmamos la definición de ubicar al programa Trabajar como la primera experiencia de *workfare* desarrollada en Argentina. El programa reúne aquellos aspectos que definen teóricamente los modelos de *workfare* en cuanto contienen una dimensión moral vinculada a la comprobación de valores en cuanto a la cultura del trabajo y al merecimiento del beneficio recibido a la vez que enfatiza la contraprestación como característica central del programa y define criterios de focalización y modos de control de los destinatarios en el cumplimiento de sus obligaciones. La transferencia monetaria se define en términos de *ayuda económica* por lo que se desdibuja la noción de salario por el trabajo realizado debilitando la noción de derechos o protección social y la propia categoría de trabajador.

En términos de las propias definiciones del momento, se sitúa a este programa dentro de los programas de combate a la pobreza que poco abordan directamente la problemática del mercado de trabajo, aunque inciden, en términos de Marshall y Cortés (1993), si indirectamente en las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo. Si tomamos las palabras del BM «el Trabajar se puede justificar como un programa para combatir la pobreza sólo si genera beneficios indirectos, tales como el valor de los activos sociales y tangibles que produce, suficientes para compensar sus grandes costos» (BM, 1998 en Legovini y Regalía, 2000, p.99). Así se define en tanto una estrategia de contención de la situación de pobreza y administración del riesgo social que impone el trabajo como obligación moral aunque no propone un Estado que piense su intervención regulando directamente las relaciones en el mercado de trabajo.

### III.1.b. El Seguro de Capacitación y Empleo (2006-2015)

El Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) surge en el marco de un proceso general de reorientación y redefinición del conjunto de intervenciones sociales del Estado dirigidas a la atención del desempleo, que se desarrolla en los inicios del periodo de transición. Es uno de los componentes del Plan Integral de Promoción del Empleo (Más y Mejor Trabajo) creado mediante Resolución N° 256/2003 del Ministerio de Trabajo, Empleo, y Seguridad Social (MTEySS).<sup>160</sup>

Este plan se define como una herramienta destinada a promover la inserción laboral de *trabajadores desocupados* en empleos de calidad; señalando a continuación: «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».<sup>161</sup>

En el año 2004, el Secretario de Empleo Enrique Deibe sostuvo que el gobierno encararía un proceso de reconversión de los planes sociales heredados de los gobiernos anteriores a partir de la identificación de dos objetivos: «por un lado disminuir la vulnerabilidad de las familias, protegiendo a los menores, y por el otro recuperar y fortalecer la cultura del trabajo, a través del Plan Integral de Promoción de Empleo».<sup>162</sup> En este marco, la creación del SCyE se argumenta desde las siguientes expresiones:

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 (MTEySS, 2003).<sup>163</sup>

De este modo, el SCyE se inicia en este marco de un proceso general de reorientación de las políticas dirigidas a abordar el desempleo y recibiría los beneficia-

---

<sup>160</sup> A partir de 21 de febrero de 2002, con la sanción del Decreto N° 355/02 modificatorio de la Ley de Ministerios, se produce una modificación en la nominación del ministerio, asándose a llamar Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que persiste hasta la actualidad (MTEySS, 2015).

<sup>161</sup> Boletín digital MTEySS. N° 3, año 2004. Disponible en [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar). Acceso septiembre 2015. Se recuerda que el uso de cursiva corresponde a nominaciones textuales tal como aparecen en los documentos y fuentes analizadas.

<sup>162</sup> *Ibidem*.

<sup>163</sup> Presentación del Programa SCyE; disponible en <http://www.trabajo.gob.ar/seguropromocion/>. Acceso 02 Julio 2015.



rios del PjyJHD que cumplieran determinadas condiciones para su incorporación a este nuevo programa de empleo.

Cabe recordar que el PjyJHD<sup>164</sup> se había creado en el año 2002 bajo la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación manteniendo en términos generales la misma lógica del programa Trabajar. En el marco de la Ley de Emergencia sancionada en aquel año se detalla en sus considerandos «el reconocimiento del derecho a la inclusión familiar, y la declaración de la emergencia económica en todo el territorio nacional» A continuación proponía: «universalizar urgentemente el Plan Jefes y Jefas de Hogar, con el fin de asegurar un mínimo de ingreso mensual a todas las familias argentinas.» Se identifica como significativo en el decreto el reconocimiento del derecho a la inclusión social como un elemento discursivo de cierta ruptura con las nominaciones que venían siendo hegemónicas en el periodo anterior.<sup>165</sup>

El programa proponía garantizar un *ingreso mínimo* a la población sin hacer referencia explícita a criterios vinculados a la condición de pobreza o indigencia, redefiniendo así las bases argumentativas sobre la necesidad de intervención estatal sobre el desempleo o la pobreza. La noción de universalización que aparece en la letra misma del decreto de creación pone de manifiesto la necesidad de modificar la intervención estatal para dar respuesta, aunque mantenga el carácter paliativo, a una situación que atraviesa a grandes sectores de la clase trabajadora. Este programa se desarrolla con la particularidad de haber alcanzado una extensión masiva en cuanto a su cobertura y por ello Grondona (2012) lo ubica dentro de una etapa que denomina como *workfare* masificado. La modificación de este rasgo central sobre la población objetivo –que se presenta como contracara de la foca-

---

<sup>164</sup> Sobre este Programa existe una vasta producción académica de análisis sobre el proceso de diseño, implementación e impactos del programa. No es intención del presente ahondar sobre caracterización y/o análisis del mismo, sino que se retoman algunos conceptos centrales que se incorporan en la lógica de diseño e implementación del mismo ya que estos significan ciertas incorporaciones o giros conceptuales dentro de los programas de empleo y son recuperados en la implementación de Seguro de Capacitación y Empleo, programa de análisis del proyecto de tesis.

<sup>165</sup> Decreto PEN N°565 Disponible en [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar). Acceso noviembre 2015. El programa preveía una transferencia monetaria a cambio de una contraprestación definida como ejecución de una jornada de cuatro horas de trabajo que, en general, se desarrollaba en el marco de proyectos comunitarios o emprendimientos socio-productivos coordinados por organizaciones de la sociedad civil o grupos autogestionados. En términos de la operatoria del programa, se consolida la gestión descentralizada iniciadas con el Trabajar. Las transferencias monetarias se asignan a nivel local y se promueve la conformación de Consejos Consultivos integrados por OSC con la función de fiscalización y participación en el proceso de selección de los destinatarios y control del cumplimiento de contraprestación.

lización– se comprende dentro del contexto de crisis y conflictividad social en el que es creado el PJYJHD que hemos desarrollado en los capítulos precedentes.<sup>166</sup>

En el año 2004, ya iniciado el período de transición, el MTEySS realiza una evaluación del programa PJYJHD en la que se afirma que: «superados los peores momentos de la crisis, surge la necesidad de diseñar políticas que puedan revertir dicha situación de pobreza y marginalidad (...) para el diseño e implementación de políticas que faciliten la reinserción laboral de los desocupados en general y los beneficiarios en particular».<sup>167</sup> Tal como mencionáramos en el capítulo anterior en aquel año se había prorrogado la Ley de Emergencia y se había instruido a los ministerios de Desarrollo Social y Trabajo a realizar una clasificación de los beneficiarios de PJYJHD, de acuerdo con sus condiciones de empleabilidad para su traspaso a los dos nuevos programas creados dentro de la órbita del Estado nacional (Decreto PEN N° 1506/04).

En el año 2006, se inicia efectivamente el traspaso de beneficiarios del PJYJHD hacia: el Seguro de Capacitación en Empleo y el Programa Familias por la Inclusión Social (FIS) dependientes del MTEySS y MDS respectivamente. La clasificación de los destinatarios se desarrolla en función de las condiciones de *empleabilidad o vulnerabilidad*<sup>168</sup>

Es decir que aquellos beneficiarios que se definan como vulnerables –mujeres jefas de hogar principalmente– serán transferidos a la órbita del MDS dentro del FIS en el que reciben un *subsidio o ayuda económica* por hijo solicitando en carácter de condicionalidad las certificaciones de salud y escolaridad de los niños a cargo, incorporando el término de condicionalidad en lugar del de contraprestación y diferenciándose de las lógicas que había instalado la experiencia de *workfare* del período anterior.

Por otro lado, aquellos beneficiarios *empleables y con capacidad de reinserción en el mercado de trabajo* permanecerán bajo la órbita del MTEySS, dentro del SCyE que se instituye mediante decreto PEN N° 366 en el año 2006 y se define como «un

---

<sup>166</sup> A fines del año 2002, se estima que el programa alcanzó una cobertura de 2.050.312, cifra que aumenta en un 2% hacia el año 2003 (Neffa y Brown, 2011b); posteriormente se inicia un descenso constante en la cobertura proceso que se relaciona tanto con la mejora en los indicadores de empleo como con la creación de nuevos programas sociales que proponen reorientar la intervención estatal en materia de desempleo.

<sup>167</sup> Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar, Subsecretaría de Programación Técnica y estudios Laborales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Junio 2004.

<sup>168</sup> Se reitera que el uso de cursivas corresponde a la utilización de nominaciones textuales expresadas en los documentos y fuentes consultadas, salvo especificaciones particulares.

esquema integrado de prestaciones por desempleo no contributivo para apoyar a diferentes públicos en la búsqueda activa de un empleo, a través de la actualización de sus competencias laborales y de su inserción en empleos de calidad». El objetivo que propone es «brindar apoyo a los trabajadores y trabajadoras desocupados en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción en empleos de calidad.».<sup>169</sup> A lo que se agrega el «fortalecimiento de la cultura del trabajo y con una fuerte orientación a las actividades de formación y calificación para mejorar la posibilidad de empleabilidad».<sup>170</sup>

El concepto de empleabilidad se presenta como uno de los componentes más sensibles al momento de analizar el programa. A pesar de los discursos que reconocen las dificultades del mercado de trabajo con relación al desempleo, pareciera primar una perspectiva de la empleabilidad que pone la responsabilidad en el sujeto –falta de competencias, falta de experiencia, déficit educativo– y no en la dinámica misma del mercado de trabajo marcada por los procesos de acumulación y la lógica del capital. Asimismo, el concepto de vulnerabilidad adoptado para aquellos destinatarios del FIS, hereda también las lógicas de asistencia a partir del concepto de necesidad, merecimiento más que el reconocimiento de un derecho a la asistencia estatal, a la vez que reconoce la imposibilidad de inserción en el mercado de trabajo.<sup>171</sup>

En cuanto a las prestaciones previstas, el SCyE presenta una serie de componentes y prestaciones que se dividen entre las asignaciones monetarias y un conjunto de servicios de acompañamiento y orientación laboral. Las transferencias monetarias directas a los destinatarios constan de una asignación mensual no remunerativa de \$225 durante los primeros 18 meses y de \$200 durante los últimos seis meses. Agregando que la prestación dineraria no remunerativa será computada a los efectos de la acreditación del derecho a las prestaciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, sin que se acrediten aportes ni montos de remuneraciones. Se fija un periodo máximo de 24 meses de prestación. Por último, se establece que aquellos beneficiarios que obtengan un empleo en el sector público o privado podrán continuar percibiendo la transferencia monetaria por un plazo de hasta 12 y 6 meses respectivamente.

---

<sup>169</sup> Información disponible en [www.trabajo.gob.ar](http://www.trabajo.gob.ar). Último acceso febrero 2016.

<sup>170</sup> Publicado en la página web del MTEySS en el año 2004. Último acceso 15 diciembre 2004.

<sup>171</sup> Se profundizará esta discusión en el momento de análisis comparativo de los programas.

A esta prestación monetaria se agrega en carácter de *premio* una prestación económica que se entrega por única vez a los destinatarios que hayan completado algunas de las acciones previstas en el programa. Se paga \$600 por la terminalidad educativa y \$ 900 por la finalización del trayecto de formación profesional.

La prestación económica representó en sus inicios \$75 más que el ingreso percibido por el PJyJHD pero este monto no sufrió modificaciones a lo largo de todo el programa. Si consideramos que desde el año 2004 el SMVM se ajusta anualmente por ley el monto percibido a través del programa es evidentemente escaso en relación a esta referencia. Para noviembre del 2006 el SMVM se fijó en \$ 800<sup>172</sup> y para el año 2015 el SMVM ascendió a \$ 5588;<sup>173</sup> es decir que la transferencia del SCyE representa tan sólo el 28, 25 % del SMVM para el 2006, teniendo una abrupta caída en el 2015 ya que sólo representa un 4,024% con respecto al SMVM establecido por ley.<sup>174</sup>

Si tomamos como parámetro la CBT la transferencia del SCyE representaba un 77 % del valor de la CBT al inicio del programa en 2006, cayendo a un 11, 09% para el año 2015 si se toma de referencia al adulto equivalente. Este porcentaje sería aún menor si se considera el valor de la CBT para un grupo familiar tipo.<sup>175</sup>

---

<sup>172</sup> Res CNEPySMVM N° 02/2006.

<sup>173</sup> Res CNEPySMVM N° 04/2015.

<sup>174</sup> Los análisis sobre el valor que asume el salario real en este periodo están en discusión ya que su medición se realiza en base a las principales estadísticas realizadas por INDEC, específicamente el IPC. Ante ello diversos organismos como sindicatos, consultoras, universidades etc. han iniciado procesos de medición y construcción de indicadores; uno de los índices más utilizados es el denominado IPC-Congreso que es una medición realizada desde sectores políticos de la oposición que tienen representación en el Congreso de la Nación. La discusión central es si el salario real efectivamente crece o no en función del proceso inflacionario. Según una publicación realizada desde la Central Argentina de Trabajadores «Recientemente el INDEC publicó el índice de salario, donde la variación mensual fue del 0,92 %. De acuerdo a la inflación oficial (0,9 %) el salario subió, pero si se observa la inflación que mide el IPC - Congreso (1,48 %) el salario real volvió a caer». Disponible en [http://www.laizquierdadiario.com/spip.php?page=movil-ota&id\\_article=13439#sthash.ZlvDwF6Y.dpuf](http://www.laizquierdadiario.com/spip.php?page=movil-ota&id_article=13439#sthash.ZlvDwF6Y.dpuf). No es materia del presente abordar en profundidad este debate, sino que se toma de referencia el valor que asume este indicador de salario real para comparar cuánto es el aporte que la transferencia del SCyE realiza a un grupo familiar en comparación con un salario.

<sup>175</sup> Es conocido el debate sobre la estimación del valor de la Canasta básica Total debido a que la misma se estima en base al índice de Precios al Consumidor que es uno de los índices mayormente cuestionado desde diversos espacios políticos y académicos. Según el INDEC el valor de la CBT era de \$ 291 para el año 2006 y en \$ 2028 para un adulto equivalente (INDEC, 2015). Según estimaciones de un estudio realizado por Graciela Bevacqua, quien fuera directora de Precios del INDEC, el valor de la CBT, adulto equivalente, para marzo 2015 sería de \$3.178,73, ubicándose en \$ 9.822,26 para una familia tipo. Por su lado, un informe elaborado por el CIFRA (noviembre 2015) el valor de la CBT se ubicaba en \$ 6613 para una familia tipo, situándose más cercano a las estimaciones del INDEC. Más allá de las diferencias en los valores que adopta el indicador el interés es presentar el bajo valor que representa el monto que transfiere el SCyE en términos de ingresos a las familias.

Dentro del conjunto de prestaciones, también se hace referencia al acceso a una red de servicios que contempla diversas acciones de acompañamiento y orientación laboral, finalización de estudios primarios y secundarios, y apoyo en emprendimientos productivos.

La operatoria del Plan Más y Mejor trabajo, y particularmente del SCyE se asienta la creación de la red de Oficinas de Empleo (OE) municipales que tienen por función las actividades de orientación y acompañamiento al desempleado en su formación y búsqueda laboral, con fuerte presencia e inversión estatal en materia de gestión del desempleo. En palabras del Ministerio de Trabajo<sup>176</sup> «para garantizar la orientación e intermediación laboral se creará una red de Oficinas de Empleo que será la encargada de desarrollar servicios tales como: orientación laboral a desempleados, intermediación laboral (vinculación con el sector productivo), formación y capacitación socio-laboral, finalización de estudios primarios o nivel medio y derivación a servicios sociales».

Es así que el conjunto de prestaciones previstas en el SCyE es ejecutado a través de las Oficinas de Empleo municipales (OE) con las articulaciones y derivaciones correspondientes a los organismos de formación profesional de las provincias, articulación con el sector privado para la intermediación laboral. Asimismo supone la articulación con el sistema educativo a los fines de garantizar el componente de la terminalidad educativa.

Tal como hemos mencionado inicialmente la población objetivo del SCyE se centraba en los beneficiarios del PJyJHD que voluntariamente optaran por el traspaso al SCyE, tal como lo estimaba el decreto N° 1504. Sin embargo, con el decreto N° 366/2006 se previó que la cobertura del mencionado seguro podía ser extendida por su autoridad de aplicación a los beneficiarios de otros programas de empleo y sociales y a otras personas desocupadas que se encuentren en condiciones de suscribir al programa.<sup>177</sup>

En cuanto a la cobertura, el SCyE ha incorporado beneficiarios de manera creciente; a partir del traspaso de beneficiarios otros programas iniciado entre 2006 y 2007. El siguiente cuadro presenta el movimiento de las adhesiones que presenta el SCyE desde su implementación junto a la creación de las Oficinas de Empleo

---

<sup>176</sup> <http://www.trabajo.gov.ar/segurocapacitacion/> Acceso 18 julio 2015.

<sup>177</sup> Cabe recordar que como requisito para ser beneficiario del JyJHD se establecía el criterio de mayoría de edad, tener hijos menores a cargo o hijo/as con discapacidad y no tener empleo registrado.

que se pusieron en funcionamiento en el mismo periodo para la implementación del Seguro, entre otros programas.

**Cuadro N°1: Adhesiones al Seguro de Capacitación y Empleo y creación Oficinas de Empleo. Periodo 2004-2015**

	2004-2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (hasta octubre)
total oficinas de empleo	205	262	310	345	433	505	568	612	633
Adhesión al SCyE	81.494	34.274	53.183	144.777	108.572	33.346	46.566	54.776	66.171

Fuente: Elaboración Propia en base MTEySS. 2015.

Según Cruces et al. el traspaso de beneficiarios del PJJHD al SCyE ha sido más paulatino que hacia el Familias por la Inclusión Social (MDS). Durante los primeros nueve meses de funcionamiento del programa, entre mayo y diciembre de 2006 más de 20 mil personas optaron por pasarse al SCyE. A diciembre de 2007 el SCyE tenía más de 70 mil beneficiarios. Según los autores «es probable que la limitación temporal del beneficio del SCyE a dos años implique un desincentivo importante al traspaso frente a la duración a priori ilimitada del PJJHD y del Seguro» (2008, p 24).

Por su parte, el análisis que realiza Madoery señala que desde su lanzamiento, hasta diciembre de 2010, un total de 288.906 personas fueron cubiertas por el SCyE: aproximadamente la mitad de los beneficiarios participó de alguna prestación provista en el marco de convenios entre el Ministerio de Trabajo y los actores sectoriales, provinciales o municipales. Las prestaciones que reúnen la mayor concentración de beneficiarios desde el inicio del SCyE hasta la actualidad son: la participación en cursos de formación profesional en diversas especialidades (27,9%), la finalización de estudios primarios y secundarios (26,4%) y la inserción laboral en emprendimientos productivos individuales o asociativos (25,3%) (2011, p.27).

Tal como mencionamos en el capítulo I, durante el periodo de transición se inicia un proceso de reactivación de la economía real y creación de nuevos puestos de trabajo generando una disminución en las tasas de desempleo y subempleo. Este movimiento de las condiciones en el mercado de trabajo se traduce también

en la disminución de beneficiarios del PJJHD, dado que los beneficiarios son dados de baja automáticamente al registrarse contribuciones laborales relacionadas con el empleo formal. Según datos del MTEySS (2008) entre mayo de 2003 a julio de 2007, un total de 1.099.792 beneficiarios dejaron de cobrar el PJJHD de los cuales aproximadamente el 50% se insertó en el mercado formal de trabajo y el resto optó por el traspaso a otros planes o dejó de calificar para acceder a este beneficio. De allí que el movimiento de creciente incorporación al SCyE, con sus nuevos requisitos y modalidad, se acompaña de un movimiento opuesto en el PJJHD cuya vigencia fuera prorrogada por Ley N° 4 26.077 hasta el 31 de diciembre de 2006.

En cuanto al financiamiento de las prestaciones y los gastos operativos del SCyE se solventan con fondos asignados en el presupuesto nacional financiado con recursos del Tesoro Nacional y del Fondo Nacional de Empleo. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social financia el pago de las prestaciones dinerarias a las personas cubiertas por el SCyE y brinda asistencia técnica a las organizaciones contraparte y financia total o parcialmente un conjunto de actividades convenidas con esas instituciones para la ejecución de acciones de promoción del empleo que forman parte de los esquemas locales de prestaciones destinadas a las personas (Neffa y Brown, 2011b).

Según estimaciones del MTEySS (2015) el total de montos transferidos en concepto de *ayuda económica* a personas (en miles de pesos) para es de \$3.672.440, representando un 11,16% del total de montos transferidos para el conjunto de programas de empleo y capacitación del MTEySS.<sup>178</sup>

Para introducir el análisis de la contraprestación solicitada resulta interesante incorporar cómo se detalla el tipo de contraprestación ya que adquiere algunos elementos novedosos en relación a las experiencias de *workfare* anteriores. En el documento de lanzamiento del SCyE, publicado por el MTEySS, se menciona: «esta asignación es acompañada por acciones (prestaciones) que debe realizar el participante: finalización de estudios primarios y/o secundarios con entrega de certificación de estudios formales; actividades de formación profesional y capacitación laboral.» A lo que se agrega «las personas interesadas en el Seguro de Capacitación y Empleo suscribirán un convenio de adhesión personal en el que se

---

<sup>178</sup> Cuadro «Acciones de la Secretaría de Empleo - Montos transferidos - en miles de pesos corrientes» INDEC en base a fuente: MTEySS - Secretaría de Empleo - Dirección de Información Estratégica para el Empleo. Dentro del Conjunto de Programas se identifican además del SCyE, al JyJHD, Programas Jóvenes con Mas Mejor Trabajo, Becas de Capacitación, incentivos e inserción laboral y otros programas de empleo (no especificado) (MTEySS, 2015).



comprometen a: 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, 2006).<sup>179</sup>

La suscripción de un convenio entre el beneficiario y el Estado a través del cual se expresan las obligaciones que contrae el beneficiario con relación a su compromiso de aceptación y voluntad de reinserción en el mercado laboral aparece como uno de los elementos más controvertidos para el análisis de las lógicas de contraprestación propias del *workfare*, aspecto que será materia de análisis en los ítems siguientes.

Recuperando las discusiones abordadas en el capítulo II, retomando los aportes de Cortés y Marshall para analizar al SCyE dentro del concepto de intervención social del Estado en tanto «contribuye a adaptar el volumen y calidad de la oferta de la fuerza de trabajo a los requerimientos de la acumulación» (1993, p. 7). La delimitación del problema se hace desde la óptica de la empleabilidad y desde las estrategias de formación de un sujeto empleable que supone brindar educación en calificaciones y habilidades requeridas por el mercado de trabajo. Paralelamente, esta modificación parcial en el tipo de contraprestación puede leerse también como una adecuación de las estrategias a un contexto de generación de puestos de trabajo que se encontraría en condiciones de absorber nueva mano de obra, que se contrapone al contexto de crecimiento sin empleo del periodo anterior.

Pérez (2005) recupera dos enfoques que organizan las intervenciones estatales en relación con el desempleo en este periodo, y que se articulan con los lineamientos propuestos por la OIT: el primero, apunta directamente a eliminar la asistencia social como una opción, lo que refuerza la necesidad de una contraprestación. El segundo plantea que la tarea de reintegrar al mercado de trabajo requiere alguna inversión, ya que estas personas deberán competir con otras que poseen mayores activos. Dentro de este segundo objetivo se enmarcan los programas que aumenten la empleabilidad de estos trabajadores y se ubicarían dentro de las estrategias que ponen el foco en el desarrollo del capital humano, también impulsado desde algunos organismos internacionales. Dentro de esta línea podría ubicarse la modalidad de *workfare* que asume el SCyE, donde el Estado aparece

---

<sup>179</sup> <http://www.trabajo.gov.ar/segurocapacitacion/> Acceso 18 julio 2015.



en su rol de capacitador y orientador en el trayecto de estos individuos desocupados que deben adaptarse a los nuevos requerimientos del mercado de trabajo.

Sin embargo, problematizar las características del SCyE requiere necesariamente situarlo en el contexto más amplio de intervenciones sociales del Estado en la materia y a la vez dentro del conjunto de estrategias de política macroeconómica y social tendientes al crecimiento económico con empleo, tal como refiriéramos en las primeras secciones de este trabajo. Aunque puntualmente el SCyE presente ciertas características que sugieren continuidades en el enfoque de los programas de *workfare* del momento de valorización financiera y auge del neoliberalismo, podemos identificar una gama de medidas estatales tendientes a la protección social con un carácter desmercantilizador y de protección social que se profundizan a partir del año 2008 y que irían en dirección contraria a los programas desarrollados en el periodo anterior.<sup>180</sup> Para el caso de la gestión de desempleo, desde el propio MTEySS «se diseñó y posteriormente se implementó un conjunto de herramientas e incentivos para la promoción del empleo y la inserción laboral de trabajadores desocupados en el sector privado, en el empleo público y en el autoempleo» (Neffa y Brown, 2011b, p.16).

En tal sentido, afirmamos que el proceso de reconversión y reorientación de políticas sociales en políticas activas de empleo no está libre de contradicciones. En el MTEySS los programas se definen en el marco de un modelo de sociedad inclusivo mientras siguen poniendo el énfasis en el sujeto individual y en sus capacidades o condiciones de empleabilidad. Paralelamente, desde el mismo ministerio se desarrollan importantes intervenciones vinculadas a la restitución de derechos laborales y de protección social.

Si analizamos el otro gran conjunto de intervenciones sociales del Estado que abordan el desempleo, debemos remitirnos a la política del MDS, donde explícitamente se manifiestan rupturas en términos de la lógica neoliberal expresando en cierto giro en la denominación de los destinatarios de los programas sociales y una fuerte incorporación de una perspectiva de economía social dentro de los programas de gestión del desempleo.<sup>181</sup>

---

<sup>180</sup> Tal como mencionamos la creación de la Asignación Universal por Hijo, la ampliación del sistema previsional incluyendo moratorias y la denominada «jubilación para Amas de casa»; la regulación de contratos de trabajo, paritarias, negociación colectiva a través de la modificación de diversas leyes. entre otras.

<sup>181</sup> El análisis sobre los rasgos y contenidos de la política desarrollada por el MDS son trabajadas a partir de las producciones del equipo de Investigación en el que participo desde el año 2012 y se encuentran desarrolladas en el artículo Becerra y Tomatis (2013) "Dos momentos de definiciones

Aquí la división histórica que recupera Danani (2012) entre sectores de políticas vinculados a las categorías de trabajo o pobreza adquiere una nueva significación. Los trabajadores asalariados paulatinamente recuperan la 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 del Ministerio de Desarrollo Social, también son reconocidos y nominados alrededor de la categoría trabajo y protegidos bajo una serie de mecanismos que los asemejan a los trabajadores formales (monotributo social; subsidios de desempleo; obra social, etc.). Sin embargo, los destinatarios del SCyE permanecen por fuera de los mecanismos de protección y siguen bajo lógicas de control y demostración del merecimiento.

Así, 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 los ubican como sujetos portadores de derechos o como sujetos responsables de su situación de desocupación según el caso. Estos elementos de tensión serán los que abonen y profundicen el análisis sobre las continuidades y rupturas que representan estas dos estrategias de intervención estatal sobre el desempleo.

### **III.2 Análisis comparativo de los programas en base a las dimensiones planteadas**

Tal como hemos mencionado, este apartado se propone desarrollar de modo comparativo, las principales dimensiones a través de las cuáles fueron analizados los programas de referencia. Se realizó la lectura de los enunciados de los documentos de creación de los programas orientados por ciertas dimensiones de análisis en la búsqueda de definiciones en torno a cómo se ubican dichos programas dentro de la lógica estatal de intervención sobre el mercado de trabajo y específicamente sobre el desempleo.

Se construyeron un conjunto de dimensiones o categorías de análisis, que nos permitieran acercarnos al universo de definiciones y argumentaciones en el abordaje de la cuestión del desempleo, la definición de los destinatarios y el rol del Estado en los procesos de reproducción de estos sectores de la población que se encuentran por fuera del mercado de trabajo. Desde esta intención, se realiza una en las políticas orientadas a los desempleados en la posconvertibilidad, y en varias ponencias y publicaciones producto del proceso de investigación que aborda las discusiones sobre las políticas sociales y de empleo en el periodo 2004-2013.

lectura también de las nociones sobre los derechos y obligaciones que se establecen en términos de la recepción de dicho programa y cómo se reconoce el lugar del destinatario dentro de estas definiciones.

Presentamos a continuación el análisis de cada una de estas dimensiones, recuperando brevemente cómo se ha definido conceptualmente cada dimensión para, desde ese prisma, realizar la lectura de cada programa.

### **III.2. a Concepciones sobre trabajo, empleo y protección social**

Bajo esta dimensión se buscaron aquellas afirmaciones y argumentaciones que dan pistas sobre la conceptualización de los términos centrales alrededor de los cuáles se organiza el programa, es decir los conceptos de trabajo y empleo y las explicaciones sobre los derechos de protección que alrededor de ellos se construyen. Para ello fue necesario incorporar también referencias en torno a las causas y características del contexto que generan las situaciones de desempleo y que justifican la implementación de uno u otro tipo de intervención estatal. Se analizaron los objetivos de los programas en tanto enunciados que orientan de manera global la formulación del programa, lineamientos que pueden aparecer de manera explícita o implícita en considerandos, el articulado de una norma o en los documentos oficiales de creación y difusión de los programas.

Con relación a la noción de protección social se explora la inclusión o no de referencias explícitas a los derechos o medidas de protección de quienes se encuentran incluidos en el programa; así como también la búsqueda, en la letra del texto, de derechos o garantías que se definen para los destinatarios.

Si nos ubicamos en el contexto del RSA por valorización financiera, para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la estrategia de modernización del país puso de manifiesto antiguas y tradicionales *distorsiones y diversas patologías*<sup>182</sup> que impactan directamente sobre el mercado laboral. Esas *patologías* abarcaban principalmente *la desocupación abierta, el desempleo oculto, el subempleo abierto y el subempleo oculto* (MTSS, 1996).

Salvia et al señalan que a lo largo de la década de 1990 hubo una serie de modificaciones en el diagnóstico oficial sobre las causas del desempleo y la precariedad laboral. «Tales problemas dejaron de ser males “transitorios” de un proceso modernizador propio de la globalización; para convertirse en el resultado “lógico”

---

<sup>182</sup> Las cursivas expresan conceptos o expresiones textuales del MTySS. De aquí en adelante se consignan en cursiva expresiones textuales de los documentos y fuentes analizadas.

de un mercado "hiperregulado" afectado por la inelasticidad de los salarios a la baja, los altos costos laborales y la presión sindical» (2000, p. 125).<sup>183</sup> Es decir que los inicios de una argumentación que puso énfasis en efectos heredados de los periodos anteriores, se traslada ahora a un diagnóstico que ubica la rigidez en la legislación y las estructuras productivas sobre proceso de modernización del aparato productivo. Despréndese de estos diagnósticos los argumentos que reconocieron los *efectos no deseados* de estas transformaciones como necesarios e inevitables consecuencias de un modelo de modernización en un primer momento y la necesidad de *flexibilización* de las relaciones laborales en un segundo momento.

Frente a estas condiciones, el propio MTSS sostenía «ante todo, tratamos de revalorizar el trabajo como una actividad inherente al hombre. Y, precisamente, por ser un acto propio del ser humano, el trabajo tiene que ser protegido de las distorsiones de una aplicación pura y simple de la ley de la oferta y de la demanda. Es por eso que el Estado debe normar, regular y buscar el equilibrio entre los sectores» (1998, p. 2). El Estado asumiría entonces, en materia de desempleo, un rol de corrección y contención frente a ciertas distorsiones producto del libre funcionamiento de las leyes de la economía.

Con relación a las argumentaciones del programa Trabajar, Britos (2004) señala en este caso el problema (el desempleo/ subempleo) se plantea como un resultado no esperado de la acción de los mercados y la organización económica que es presentada como autónoma. Si no hay agencia que cause o estructure el problema, sólo se puede actuar sobre algunas consecuencias más visibles o gravosas.

Es necesario resaltar en este sentido el papel que ciertos grupos de poder económico y los organismos internacionales de crédito jugaron al momento de la definición de los diagnósticos sobre la situación económica y social del país; así como las recomendaciones en materia de intervención social como condición del otorgamiento de préstamos y créditos. «Cabe agregar los esfuerzos desplegados por los grupos económicos locales y las agencias financieras internacionales (FMI, BM y BID) con el fin de definir prioridades y modos específicos de ajustar las acciones públicas a los procesos de globalización y de libertad de mercado» (Salvia et al, 2000, p. 124).

Dentro de este marco general de argumentaciones, el programa Trabajar se crea en un contexto donde «las actuales condiciones del mercado laboral aconsejan continuar con la ejecución de programas que brinden una ayuda económica a

---

<sup>183</sup> Comillas del original.

desocupados en periodos de búsqueda de empleo, a la vez que permitan mejorar sus posibilidades de inserción laboral» (Res. N° 576/95). Dentro de los considerandos la misma refiere:

Es responsabilidad del MTSS el diseño y puesta en marcha de Programas especiales de empleo para grupos sociales y regiones vulnerables y que la experiencia adquirida en la gestión de distintos programas de empleo desarrollados durante 1995 aconseja introducir modificaciones que tiendan a optimizar la asignación de recursos y la focalización de los beneficiarios con el objeto de elevar el nivel de impacto social de los Programas (Res. N°576/95).

Este marco argumentativo expone las principales dimensiones en análisis en cuanto a que la *situación transitoria de desocupación* debe ser atendida de manera focalizada por el MTSS y se dispone que la misma sea a través de la asistencia económica en carácter de *ayuda* en periodos de tiempo acotados. La función de la intervención estatal se define en tanto contención momentánea y focalizada para aquellos que se encuentran atravesando esta situación *no deseada*, que será resuelta por el propio devenir del proceso de modernización y la lógica del mercado.

Si incorporamos el análisis de los enunciados del SCyE, con el inicio del periodo de transición, los argumentos alrededor de las condiciones del mercado de trabajo y particularmente el desempleo, han girado hacia explicaciones que recuperan el carácter estructural de dichas condiciones y orientan sus discursos a promover creación de empleo, añadiendo adjetivos como *decente, digno o de calidad* para expresar una noción de empleo ligado a las redes de protección social que alrededor de ellos se organizan. En palabras de la OIT «el empleo fue colocado en el centro de las políticas públicas, orientando estas últimas hacia la promoción del trabajo decente. Ello implicó la resignificación del papel del Estado definiendo y articulando políticas económicas, laborales y sociales» (2012, p. 3). En este sentido, el Estado se ubicaría como actor central en los circuitos de producción y distribución y como agente interviniente en la regulación de las relaciones laborales y condiciones de trabajo.

En este contexto de redefinición del rol de Estado y reorientación de sus principales políticas, es creado el Plan Más y Mejor Trabajo, que contiene al SCE, en cuya presentación oficial se afirma:

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. (..) Que dicho escenario obliga a la adopción de medidas coyunturales adicionales que permitan la profundización y ampliación de las políticas activas que se vienen implementando para propiciar la inclusión de los sectores más vulnerables en la estructura ocupacional.<sup>184</sup>

A partir de estas expresiones, que serán enriquecidas con el análisis de las siguientes dimensiones, se estarían estableciendo nuevos pilares tanto en la lectura del contexto como en la posición del Estado. A través del MTEySS se impulsa la reorientación de las políticas asistenciales en políticas activas de empleo, entendiéndose que las políticas implementadas en la década anterior serán catalogadas como políticas de asistencia y que ahora se promoverá una reclasificación de las diversas políticas, diferenciando políticas de asistencia de la política laboral y de empleo.

Estas medidas o giros en materia de política estatal responderían no sólo a elementos coyunturales sino también a la construcción de un nuevo modelo político-social que sienta las bases en la *inclusión activa de los sectores vulnerables*, que es el modelo que se pone en disputa a partir del periodo de transición tal como expusimos en el capítulo I. El proceso de inclusión se basa en la recuperación del trabajo asalariado como organizador de la vida social, definiendo que «*la mejor política social es el trabajo*».<sup>185</sup>

Como lo mencionáramos en el apartado anterior, el SCyE se crea como receptor de beneficiarios del PJyJHD que fueran transferidos hacia dos nuevos programas según las características de la población destinataria. Bajo el objetivo de *recuperar la cultura del trabajo*, el MTEySS tendrá a su cargo al grupo de desocupados que reúnen condiciones de empleabilidad, asumiendo la responsabilidad de *acompañar, orientar y capacitar* a la población empleable que aún, en un contexto de recuperación económica y de empleo, presentan dificultades de inserción en el mercado de trabajo.

Haciendo una comparación incipiente entre los lineamientos de los programas, podemos resaltar que el programa Trabajar, como primer experiencia de *wor-*

---

<sup>184</sup> Presentación Plan Más y Mejor Trabajo. Disponible en <http://www.trabajo.gov.ar/masymejor/index.asp>. Acceso 12 enero 2016.

<sup>185</sup> Palabras de Ministra de Desarrollo Social Alicia Kirchner en la presentación del programa Argentina Trabaja. Políticas del Bicentenario (2010). Este tipo de enunciación es reiterado en diversas presentaciones públicas de funcionarios de gobierno.

*kfare*, se produce en un contexto en el que no existen puestos de trabajo disponibles para este grupo de población; por ello se crea una situación de ficción en la que se construye una nueva categoría de trabajo que es la de *la obra de interés social* en tanto actividad que obligue al trabajador desocupado a trabajar en cualquier condición. La noción de híbrido en cuanto a la figura de la contraprestación desdibuja la noción de derechos y crea una ficción de trabajo cuando el mercado no requiere de esa fuerza de trabajo para su funcionamiento (Grondona, 2012).

Para el caso del SCyE, el programa se implementa en un contexto de generación de nuevos puestos de trabajo y de paulatino mejoramiento en las condiciones de reproducción de la clase trabajadora; sin embargo, se evalúa que este sector de la población no contaría con las condiciones para incorporarse, por sus propios medios, al mercado formal de trabajo. Esta situación es la que se constituye en materia de intervención estatal, en término de *acompañamiento y orientación* en el mejoramiento de las condiciones de empleabilidad del sujeto.<sup>186</sup>

Es necesario recordar que paralelamente el MDS de la Nación pone en funcionamiento una serie de programas sociales que también proponen el abordaje del desempleo de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad a través de proyectos colectivos de economía social. Existiría inicialmente un diagnóstico sobre el desempleo que reconocería cierta incapacidad del mercado de trabajo de incorporar a todos los desocupados. De este modo, los desocupados pobres serán atendidos por el MDS creando modalidades alternativas de empleo y trabajo y los desocupados no-pobres o con otras condiciones individuales serán atendidos por el MTEySS bajo el objetivo de incorporación al mercado formal; es decir a los empleos disponibles.

Analizando los objetivos de los programas encontramos que el Trabajar propone «brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados en condiciones de pobreza o situaciones de vulnerabilidad social»; «estimular la ocupación o fomentar oportunidades de trabajo» (Trabajar I); o brindar ocupación transitoria (Trabajar II y III); mejorar las posibilidades de empleabilidad (Trabajar I y II). Además, para los tres agregaba «Contribuir al mejoramiento de la infraestructura pública y social».

En los objetivos aparece explícitamente el carácter transitorio que adopta la política y se utiliza, para el Trabajar I y II, el concepto de *ocupación* reemplazando

---

<sup>186</sup> Este análisis se irá profundizando al articular estos elementos con la definición de la contraprestación y el perfil del destinatario.

al concepto de empleo. La noción de *ocupación* remite a la idea de mantener a la población realizando alguna tarea, cualquiera que fuera, como requisito necesario para recibir la prestación. Asimismo, resulta interesante la discusión sobre la idea de *fomentar el trabajo* ya que claramente la situación del país no permitiría que estos sujetos pudieran insertarse en el mercado de trabajo. Para ello fue necesario crear espacios de trabajo fuera de la esfera mercantil, como estrategia que mantenga la noción de trabajo como eje organizador de la vida, aunque no implicara realmente su integración ni su reconocimiento como trabajador sino como beneficiario de un programa social.

Léase que las actividades *de interés común o social* pasan a considerarse un empleo solo a los fines de la obligación de una contraprestación recuperando centralidad la noción de *workfare*; lo que implica que el destinatario realice algún tipo de actividad para ser merecedor de la transferencia económica actuando más como elemento disciplinador que como actividad productiva.

Para el caso del SCyE ya no se habla de empleo temporario ni de un Estado que se ocupa de generar espacios para la inserción laboral; es ahora el propio sujeto el que realizará la búsqueda de inserción acompañado por los organismos estatales creados a tal fin. «El Seguro de Capacitación y Empleo está destinado a personas desocupadas quienes firmarán un contrato cuyo objetivo central es la inserción laboral» (Decreto N° 366/06) a partir de este enunciado claramente se ve una tendencia mercantilizadora, en tanto todos los esfuerzos están puestos en la inserción laboral en el mercado de trabajo y ya no en trabajos fuera de esta esfera mercantil como en las experiencias de *workfare* anteriores.

Cabe resaltar que tanto en el decreto del programa como en los documentos del Programa Más y Mejor Trabajo siempre se hace referencia a inserciones en *empleo de calidad*. Esta definición, que califica el sustantivo «empleo», puede ubicarse también dentro de las orientaciones que la OIT despliega para estos años en relación con las condiciones que deben reunir los puestos de trabajo que se crean bajo la definición de trabajo decente.<sup>187</sup> Dentro del Programa de Trabajo Decente de la OIT se plantean cuatro objetivos que orientarán las acciones de los países

<sup>187</sup> El documento OIT (2011) define el trabajo decente como «El Trabajo Decente es un concepto desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo para establecer las características que debe reunir una relación laboral acorde con los estándares internacionales, de manera que el trabajo se realice en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. Esta idea fue propuesta por Juan Somavía en su primer informe como Director General de la Oficina Internacional del Trabajo en 1999, y luego fue adoptada por los mandantes de la Organización –gobiernos, trabajadores y empleadores– durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999» (p.1). <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>.



que adhieran al mismo: generar trabajo, extender la protección social, garantizar el derecho de los trabajadores y promover el diálogo social.

Desde estas orientaciones la propuesta del gobierno nacional, a través de sus intervenciones sociales, se organiza alrededor de la noción de inclusión social vía el empleo generando diversas estrategias según el tipo de población destinataria y el tipo de empleo al que se haga referencia. Diríamos aproximativamente que para cada uno de los ministerios en cuestión –MTEySS y MDS– se estaría pensando en un tipo de empleo particular: empleo formal mercantil para el primero y empleo auto-gestionado, cooperativo y de economía social para el segundo.

Este proceso de activación de las políticas dirigidas a los desempleados se produce, según Brown (2012), en el marco de un proceso general a nivel mundial que se iniciara a mediados de la década de 1990 y son impulsadas desde diferentes organismos internacionales como la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE), la Organización Internacional de Trabajo (OIT), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM). La activación supone poner el énfasis en un sujeto que debe ser capaz de insertarse en el mercado de trabajo a través de nociones que se basan en el *empoderamiento y la empleabilidad*.<sup>188</sup> Esta sería la vía para el paulatino abandono de las políticas de asistencia y contención al desempleo que se desplegaron en periodos anteriores, situados para el caso Argentino en un momento de creación y recuperación de puestos de trabajo que favorece el desarrollo de este tipo de políticas activas.

Recuperamos, desde esta arista, la discusión sobre el proceso de asistencia-lización del desempleo que definían algunos autores para la década del 90 (Neffa 2006, 2011; Grassi, 2003, 2006). Podríamos plantear para el periodo 2003-2015 que en los enunciados de estos programas se estaría des-asistencializando el desempleo volviendo a la esfera del MTEySS aquellas políticas que se dirigen a abordar las problemáticas derivadas del mercado de trabajo y las condiciones del empleo abandonando los rasgos asistenciales que habían adquirido en el periodo inmediato anterior.

El Decreto N° 1506/04 sienta las bases para el SCyE y refiere entre sus considerandos: «Que la experiencia acumulada en la implementación de programa (JyJHD) y el resultado de los relevamientos realizados hacen aconsejable su reformulación tendiente a la obtención de dos objetivos centrales: Que por un lado debe promoverse una verdadera cultura del trabajo, entre aquellos beneficiarios

---

<sup>188</sup> Las cursivas corresponden al modo en que la autora lo consigna.

con condiciones de empleabilidad promoviendo su inserción o reinserción laboral, orientado hacia ello el actual programa».

En este marco el SCyE se crearía con el objetivo central de *promoción de la cultura del trabajo* y nótese que en el enunciado se menciona una *verdadera cultura del trabajo* como si hubiera posibilidad de una falsa cultura del trabajo. Así se perseguiría con este programa que la sociedad en general, y dentro de ella los «empleables» –constituidos como un nuevo foco en el modo de clasificar a la población– recuperarán este valor perdido y desarrollarán acciones tendientes a su reinserción en el mercado.

El segundo objetivo vertido en el documento expresa «Que por otro lado, se trata de disminuir la vulnerabilidad de las familias que se ubican en una situación estructuralmente más desventajosa, de tal modo que la sola mejora del ingreso no mejora sus perspectivas de desarrollo humano. Que en esos casos el programa debe centrarse en promover la mejora de la calidad de vida de niños sobre todo en lo referido a educación y salud, incluyendo la mejora educativa de sus madres para coadyuvar a su empleabilidad». Se recupera esta otra arista, en tanto queda aquí constituido, un grupo aún más vulnerable que el primero, que requeriría de la intervención de la política social en términos de asistencia que permitiera mejorar algunos otros aspectos de la vida de las familias. Sin embargo, también se menciona la posibilidad de empleabilidad futura de sus madres como otra de las vías –además de la asistencia– para mejorar esta condición de vida.<sup>189</sup>

Resulta sumamente rica la posibilidad de análisis de los supuestos subyacentes a estos enunciados: por un lado, la referencia a un valor social *cultura del trabajo* en el que se deposita la mejora en las condiciones de empleo de las personas, de lo que se derivaría que una de las dificultades de inserción al mundo del trabajo se debería a una falta o pérdida en la cultura del trabajo. Enriqueciendo este análisis, cabe recordar que dentro de la conceptualización del *workfare* subyace la idea tanto de moralización como de disciplinamiento de la fuerza de trabajo desempleada,

---

<sup>189</sup> Excede al presente trabajo el análisis de la propuesta de los programas del MDS en términos de los conceptos de empleo y trabajo que manejan y la definición de la población destinataria. Sin embargo, se toman de referencia en algunos casos a los fines de graficar las diferencias establecidas con el MTEYSS. Algunas de las referencias que aquí tomamos son producto de los avances y conclusiones de los proyectos de investigación: “Estado y desempleo en tiempos de transición: políticas sociales y laborales orientadas a intervenir sobre el desempleo en Argentina” (2012-2013) y “Estado y desempleo en tiempos de transición: el entramado de las políticas económicas, sociales y de empleo en Argentina (2003-2013)” (2014-2015) desarrollados en la ETS en el marco del Programa de Subsidios de la SECYT- UNC. Existen diversas producciones sobre los Programas Familias por la Inclusión Social y el Programa Argentina Trabaja en sus diversos componentes. (Arcidiácono 2008, 2012; Hopp, 2012; MDS 2010; Pautassi 2007).

población que se define bajo un manto de sospecha en tanto posible evasora de la obligación de emplearse como medio para subsistir (Grondona 2010, 2012; Lo Vuollo 2001; Neffa 2006, 2012). Desde este sentido, la noción de *cultura de trabajo*, en tanto *valor*, se construye como institución norteadora dentro de nuestra sociedad y la pérdida de este valor será necesariamente materia de intervención estatal, ya sea por la vía de la inclusión o educación, como por medio de la estigmatización y por medidas de represión.

Más allá de las explicaciones sobre el empleo y desempleo que se vertieron en cada momento histórico, se evidencia que en ninguno de los casos se prevé que los beneficiarios de los mismos se encuentren incluidos en la red de protección social de los trabajadores formales o sean reconocidos como trabajadores, aun realizando actividades productivas o trabajo a modo de contraprestación.

Para el programa Trabajar se preveía la inclusión de un seguro por responsabilidad civil que quedaba a cargo del Fondo Nacional de Empleo y la cobertura de salud a cargo del organismo executor de los proyectos. No existe información clara y fiable sobre la existencia o no de este tipo de cobertura para los beneficiarios del programa. De todos modos, ninguno de estos componentes fue pilar que sentara bases de reconocimiento de los destinatarios dentro del rango de trabajador, sino que puede leerse más bien como cumplimiento formal de ciertos requisitos que cubriera de posibles riesgos a quienes aparecerían como los empleadores: léase el Estado nacional y el organismo executor (ONG, Estados provinciales o municipales etc.).

Es interesante detallar para el caso del SCyE que prevé que «la prestación dineraria no remunerativa será computada a los efectos de la acreditación del derecho a las prestaciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones». A riesgo de caer en un análisis apresurado, la inclusión de este componente puede ser leído a la luz de la estrategia general que llevó adelante el gobierno en términos de extensión de la protección social, y que fue orientado por el concepto de empleo decente impulsado desde la OIT. Si el RSA se asienta en la noción de crecimiento económico vía el empleo y pensando en la ampliación de las instituciones de la seguridad social, la posibilidad de computar el periodo como beneficiario del programa al sistema de jubilaciones y pensiones da cuenta de cierta perspectiva de inclusión de estos trabajadores desocupados dentro de las protecciones previstas para quienes están ocupados.

Un elemento que, por ausente, requiere de detenida atención, es que en ninguno de los decretos de creación o reglamentación para la clasificación de beneficiarios (N°1506/04) o el de creación del SCyE (N° 366/06) se hace referencia explícita al concepto de derecho; noción que si aparecía en la normativa del PJyJHD. Para el SCyE se expresa la intención de disminuir la vulnerabilidad, consolidar las tareas para la inclusión social, promoción de la inserción o reinserción laboral, se menciona el acceso de beneficiarios a políticas de protección y promoción. Sin embargo, en ninguno de los vistos, considerandos o en el articulado aparece el concepto de derecho asociado al empleo. Este elemento resulta llamativo a la luz del conjunto de otras intervenciones sociales del Estado que basan sus enunciados en el reconocimiento de los derechos de los sujetos destinatarios de dichas políticas como dimensión central en la construcción de un modelo de sociedad inclusivo.

### **III.2 b. Condiciones de acceso y prestaciones del programa.**

Dentro de esta dimensión se indaga sobre las prestaciones que prevé cada uno de los programas, entendiendo los mismos en tanto bienes o servicios transferidos directa o indirectamente a la población por ser beneficiario de los programas. Asimismo, se hará una lectura de la modalidad de acceso que prevé cada uno de los programas en tanto los canales formales previstos para la inscripción dentro de los mismos como para su permanencia, problematizando las condiciones de accesibilidad que el programa ofrece con relación al tipo de población destinataria.

Si analizamos las características de acceso, el programa Trabajar preveía la inscripción en oficinas locales, aunque este paso muchas veces estaba mediado por ONG, movimientos sociales u otros organismos de la sociedad civil que actuaban como mediadores y que se constituían como organismos ejecutores responsables de los proyectos que tenían a su cargo a un conjunto de destinatarios. Tal como hemos desarrollado, además de cumplir con ciertos requisitos básicos (edad, calificación) era necesaria la presentación de un proyecto de utilidad o interés social avalado por organismos designados a tal fin que fuera aprobado por los Consejos Locales. De esta manera, gran parte de los desempleados que presentaban peores condiciones de empleabilidad no lograron acceder al programa por las dificultades de acceso a la información y a la incorporación en los proyectos de interés comunitario. Del mismo modo, las evaluaciones realizadas sobre el programa en su primera etapa, demostraron que las zonas y regiones de mayor vulnera-

bilidad tuvieron menores posibilidades de implementación del programa por las dificultades en el cumplimiento de los requisitos de presentación de los proyectos.

Aunque la inscripción y la prestación era individual, la operatoria suponía que cada beneficiario fuera parte de un colectivo que sería el ejecutor del proyecto a realizar. Este elemento fue materia de discusión y debate en cuánto existieron múltiples denuncias públicas de manipulación y clientelismo<sup>190</sup> en el manejo y asignación del programa y la cantidad de destinatarios a cargo de las organizaciones políticas responsables de los proyectos y el control de asistencia de los destinatarios. Como elemento para superar los riesgos de clientelismo, desde los propios organismos internacionales de crédito, se impulsaron medidas tendientes a la bancarización de los planes sociales y a la eliminación de los intermediarios para las versiones del Trabajar II y III.

Por su parte, el SCyE, supone la inscripción individual del destinatario en la Oficina de Empleo Municipal, ya sea optando por la transferencia desde el PJyJHD o por la adhesión particular. En ambos casos el trámite de acceso se realiza sin la necesidad de intermediarios y se concluye con la firma del *convenio de adhesión* en el que las partes –Oficina de Empleo y destinatario del programa– asumen las responsabilidades que a cada uno le compete.

En cuanto a los requisitos para el acceso, el articulado de las resoluciones del Trabajar menciona que el programa irá dirigido a trabajadores desocupados, pero al momento de su reglamentación se incluyeron algunos nuevos criterios para el acceso: se modifica la edad a 18 años, se introduce como sugerencia que los beneficiarios sean jefes de hogar con baja calificación entre otras; demostrando el interés de mayor focalización con el correr del tiempo. Un elemento interesante para el análisis comparativo es que según Cárcar (2006) a partir de 1997 se añaden en algunos los programas condiciones de inhabilitación para participar, como encontrarse percibiendo prestaciones previsionales o seguro de desempleo, o participando de otro programa de empleo y/o capacitación laboral ya sea nacional, provincial o municipal (Trabajar II).

Es importante señalar que en ningún momento se planteó este programa en sentido de amplia cobertura que alcanzare a todos los desocupados, pero a medi-

---

<sup>190</sup> Existen en la prensa de la época innumerables menciones sobre el manejo en la asignación del programa; asimismo existieron denuncias por parte de funcionarios, legisladores de la oposición en torno al tema. (Ver Ronconi, 2002, Marro 2006, Grassi, 2003) Existe a la vez numerosa producción académica sobre el clientelismo y el uso de los planes sociales en este sentido. Algunos puntos en referencia la participación de los destinatarios en espacios colectivos será abordada posteriormente como una de las características del programa.

da que fue pasando el tiempo los criterios de inclusión fueron cerrando el universo de potenciales beneficiarios ya que el mercado de trabajo presentaba cada vez menos puestos de trabajo y mayores sectores de la población se encontraban en situación de pobreza, tal como mencionáramos en el capítulo I. Esta necesidad de ampliación de cobertura fue la antesala de la puesta en funcionamiento del PJyJHD, momento de la masificación del *workfare* en términos de Grondona (2012).

En este sentido los criterios de acceso y obertura del SCyE muestran una trayectoria contraria, ya que en sus inicios el acceso al programa se presentó cerrado a los beneficiarios del PJJHD que voluntariamente optaran por suscribirse al SCE, si la clasificación de la población realizada por los ministerios consideraba que el perfil de sujeto lo calificaba como *empleable*.

El MTySS presenta el programa de la siguiente manera: «el SCE incluye asignación monetaria mensual de \$225 (\$75 pesos más que la ayuda económica del programa JyJHD»;<sup>191</sup> señalando que el monto supera en \$50 a la prestación recibida a través del PJyJHD con cierta intención de estimular el traspaso de un programa hacia otro programa. Así este aumento en monto asignado estaría imprimiendo un componente de elegibilidad de un programa frente a otros; lo cual fortalece la propuesta del gobierno de la *transformación gradual de programas asistenciales en políticas activas* (manteniendo los mismos términos que utilizan los documentos oficiales).

Según las fuentes consultadas, el proceso de traspaso no tuvo el impacto esperado, fue un traspaso más lento y progresivo que también se vio afectado por la reglamentación de la Asignación Universal por Hijo, que implicó la inclusión de una cantidad importante de familias dentro de esa política que era inicialmente incompatible con el SCyE. A partir del decreto N° 366/06 de reglamentación del SCyE se amplía la población destinataria a toda la población que, cumpliendo requisitos, presente voluntad de adhesión; asimismo mediante dictamen N° 55780 de ANSES<sup>192</sup> se establece la compatibilidad entre el SCyE y la AUH; ampliando de este modo el universo de población destinataria y flexibilizando los criterios de inclusión en el programa.

---

<sup>191</sup> Disponible en: [www.trabajo.gob.ar](http://www.trabajo.gob.ar); Acceso 8 diciembre 2015.

<sup>192</sup> Dictamen N° 55780 de ANSES con fecha de noviembre 2013. Referencia: Asignación Universal por hijo para protección social- Programas de Promoción del empleo. Nota DGDNYP N° 865/13. El dictamen refiere que a pedido del MTEySS se realiza una revisión sobre la incompatibilidad entre los programas de empleo del Ministerio (SCyE, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo) y la AUH.

Este elemento puede leerse a la luz de las estrategias y orientaciones más generales que subyacen a las lógicas de intervención estatal para cada uno de los periodos; en el primer periodo se identifica el afán de precisar criterios de focalización para acotar la población a la que se dirigen este tipo de medidas y achicar el gasto del Estado al tiempo que el conjunto de políticas económicas y laborales tienen a generar consecuencias que amplían los sectores de la población que requieren de la intervención estatal para garantizar la reproducción de su vida. Por el contrario, el periodo de transición se presenta como un modelo que progresivamente va generando estrategias tendientes a la inclusión de grandes sectores de la población dentro del conjunto de medidas en materia de política social, laboral y económica, aún con las limitaciones y contradicciones que hemos ido señalando en el trabajo.

Ingresando a la discusión sobre las prestaciones, ambos programas prevén como prestación básica una transferencia monetaria que se define en términos de *ayuda económica*.

Para el programa Trabajar, el monto asignado osciló entre \$ 175 y \$ 225 y se denominó *ayuda económica no remunerativa*.

En este sentido, si recurrimos a la noción de nivel de reposición de ingresos propuesta por G. Esping Andersen (1993) que analiza en qué medida el monto transferido por el programa repone los ingresos que se obtendrían en el mercado de trabajo; podemos decir que el Trabajar presentaba un importante nivel de reposición ya que el monto transferido representaba un valor cercano al SMVM que se encontraba fijo desde 1991 en un valor de \$200, a la vez que representaba un 41% y un 33% de la CBT en los años 1996 y 1998 respectivamente, tal como mencionamos al momento de caracterización del programa.

Contrariamente, el SCyE estableció un nivel de reposición muy bajo si se considera el movimiento ascendente del SMVM para el periodo de estudio. Recordamos que el SCyE estableció una transferencia monetaria de \$225 desde su creación hasta el año 2015, valor que no se modificó. Ante ello, su valor relativo con respecto al salario mínimo o a la CBT es realmente residual ya que no representa ni el 5% del valor del SMVM al momento de cierre del periodo de análisis. En relación con la CBT el monto percibido por el SCyE representa el 11% de la CBT para el año 2015.

Este dato resulta llamativo y al menos contradictorio, ya que como mencionáramos en los apartados anteriores relativos al periodo de transición, el conjunto de

intervenciones económicas y sociales del Estado se orientaron en la dirección de mejorar las condiciones de vida y reproducción de la fuerza de trabajo; a través del desarrollo de reformas legislativas, estrategias contra-cíclicas en términos de medidas macroeconómicas y la recuperación de la negociación colectiva y aumento del SMVM. Ante ello, el escaso monto de transferencia económica destinada a los beneficiarios del SCyE parece mantenerse en la lógica de menor elegibilidad que propugnaron los programas más focalizados de la década del 1990, afianzando su posición residual dentro del conjunto de intervenciones sociales del estado en materia de desempleo.

Sobre la conceptualización de la prestación monetaria se observa un giro discursivo que, a nuestro criterio, no termina de sentar bases para un cambio en la lógica que asume el programa con relación a la transferencia que realiza. En el programa Trabajar se sustituye la idea de salario, que correspondería como pago al trabajo realizado, por la noción de *ayuda económica* estableciendo claramente una distinción entre trabajador y beneficiario del plan. El concepto de ayuda presenta en su recorrido histórico una acepción que lo relaciona con la idea de discrecionalidad, con la noción de merecimiento y los consecuentes mecanismos de demostración del merecimiento y la necesidad que da origen a la ayuda.

Para el SCyE, la discusión puede profundizarse aún más, tanto por el contexto en el que se implementa considerando indicadores de crecimiento productivo y de empleo como así también por la propia denominación del programa en términos de Seguro. El decreto de creación menciona: «seguro de base no contributiva, que implica la transferencia monetaria, y se ofrece una red de servicios de formación y orientación laboral» (Decreto N° 336/06). Se abandona el concepto de *ayuda*, sin definir claramente cómo se va a entender a esta prestación monetaria no contributiva y si la misma se asienta sobre la base del reconocimiento de un seguro por una tarea que se define en términos de *búsqueda de empleo o capacitación* por parte del beneficiario.

Retomando las categorías teóricas desarrolladas en relación con las políticas de empleo, notaríamos que la denominación de *seguro*,<sup>193</sup> asociada a experiencias de seguro de desempleo, formaría parte del conjunto de las denominadas políticas

---

<sup>193</sup> Se recuerda que la noción de Seguro Social, deviene históricamente de las primeras medidas impulsadas por Otto von Bismarck (1883) con la Ley del Seguro de Enfermedad en Alemania, entendiéndose que debían proveerse ciertas prestaciones a los trabajadores en situaciones en que no pudieran garantizar un salario a cambio de su actividad laboral. La noción de Seguro Social se vincula a cierta protección temporaria al trabajador en momentos específicos de su vida laboral, en la que no puede proveerse un salario como pago de su actividad laboral.



pasivas que tienen por objeto asegurar un ingreso a los desempleados sin demandar ningún tipo de acción por parte de los mismos.

El discurso oficial del gobierno del periodo de transición habla clara y explícitamente de políticas activas y el SCyE requiere de una contraprestación del beneficiario que se define en términos de la *firma de un convenio personal* que prevé una serie de acciones, actividades y actitudes para la permanencia en el mismo. Nos encontramos en este caso con una denominación del programa que no se correspondería con la acepción teórica del concepto seguro; en este caso el programa es más bien una política de promoción de la inserción laboral que exige una contraprestación caracterizada en formación profesional y en voluntad de inserción en el mercado de trabajo.

Introduciendo el análisis sobre el conjunto de prestaciones que brinda cada uno de los programas, vemos importantes diferencias que se vinculan al tipo de empleo al que hace referencia cada programa de los cuáles deriva una diversidad en el tipo de prestaciones que cada programa ofrece para la consecución de sus objetivos.

Para el programa Trabajar, la existencia misma de la actividad de contraprestación requiere la creación de obras de interés comunitario y para ello se previó la entrega de herramientas y/o materiales para la consecución de las obras. Según la normativa, dentro de los servicios que financiaba el proyecto se encontraba el *rubro materiales* que estimaba el subsidio de hasta el 80% de los materiales utilizados en los proyectos.

Este componente presentó ciertas dificultades al momento de la implementación ya que no fueron claros los mecanismos de transferencias de esos montos a los organismos ejecutores como así tampoco se estableció con claridad quien sería el *propietario* de las herramientas. La transferencia en este caso se realizaba a los organismos ejecutores y no a los destinatarios del programa; de todas maneras, estos fondos estaban contemplados dentro del monto de financiación total del programa. Según las evaluaciones consultadas estos materiales no pueden considerarse como un beneficio percibido por los destinatarios sino más bien como insumos necesarios para la consecución de las obras; si estos materiales no llegaban al beneficiario no podía realizar la contraprestación solicitada por el programa razón por la cual podría desvincularse del mismo.

En términos de otro tipo de prestaciones vinculadas a la protección de los beneficiarios, vemos con claridad que ambos programas reproducen una lógica

más derivada de la asistencia que de la derivada de los patrones seguridad social de protección de los trabajadores.

Para el caso del Programa Trabajar, la cobertura de salud era una exigencia que debían cumplir los órganos ejecutores; según la información analizada este componente terminó siendo brindada por los hospitales o centros sanitarios públicos lo cual resultó insuficiente. Para el programa SCyE se insta a las provincias y municipios a la contratación de un seguro de responsabilidad civil para la cobertura de los beneficiarios; sin aparecer mención alguna en relación otro tipo de prestación vinculada a accidentes de riesgo de trabajo, cobertura de salud etc.<sup>194</sup> En ninguna de las evaluaciones y fuentes consultadas se encuentra información sobre esta dimensión de la protección de los beneficiarios de ambos programas.

En el caso del SCyE, se ofrecen como prestación un conjunto de acciones de *apoyo y orientación en la búsqueda de empleo* por parte del sujeto, además de actividades de *formación o capacitación laboral y finalización de estudios*. Como hemos mencionado anteriormente, en la página del MTySS las prestaciones se detallan de la siguiente manera:

El SCE incluye los siguientes beneficios:

- a) Acceso a servicios de orientación laboral al desempleado,
- b) Apoyo a la búsqueda de empleo e intermediación laboral,
- c) Formación y capacitación laboral y entrenamiento para los desocupados
- d) Finalización de estudios primarios y secundarios y
- e) Apoyo a emprendiéndolos individuales y asociativos y
- f) Derivación a Servicios Sociales.<sup>195</sup>

Nótense aquí las prestaciones brindadas se mencionan en carácter de *beneficios* sosteniendo la ya mencionada lógica que entiende que este tipo de acciones se acercarían más a acciones benéficas que a la constitución de una red de servicios dirigidos a la población, y particularmente a los desocupados. Sin embargo, en el decreto de creación «Las prestaciones del Seguro de Capacitación y Empleo serán: 1) dinerarias de carácter no remunerativo y de apoyo a la inserción laboral a través de las Oficinas de Empleo municipales y de la Red de Servicios de Empleo» (Art. N°3, Dec. N° 366/06). De esta manera coexisten lógicas discursivas que pre-

---

<sup>194</sup> Es necesario señalar que los beneficiarios para los programas de empleo del MDS se han ensayado, para algunos casos, sistemas de cobertura de salud a través del monotributo social.

<sup>195</sup> Disponible en: [www.trabajo.gob.ar](http://www.trabajo.gob.ar). Acceso 8 diciembre 2015.

sentan aún disputas en los modos de definir a las acciones estatales derivadas de la implementación de este tipo de políticas.

Dentro de lo que se configurarían como responsabilidades del Estado en tanto prestación de servicios, las acciones que están específicamente vinculadas al mundo del trabajo (ítems a, b y e) aparecen los términos de *apoyo* y *orientación* que presentan cierta laxitud en cuánto establecer las obligaciones que le competen al Estado en relación con el sujeto y su situación de desempleo.

### **III.2.c Características, argumentaciones y explicaciones sobre la naturaleza de las contraprestaciones**

En este ítem nos interesa el análisis de los enunciados en torno a las acciones y servicios que se espera de los destinatarios en tanto obligación para el cobro de la asignación económica. Asimismo, se indagará sobre aquellas actitudes que se valoran o se esperan del destinatario por ser beneficiario del programa.

Se realiza la lectura y análisis de los apartados donde se expresan las obligaciones que se impone a los sujetos, las condicionalidades, las sanciones positivas y negativas que están expresadas o implícitas y los mecanismos de control de los programas sobre los agentes participantes.

Tal como se ha mencionado, el programa Trabajar se constituyó en uno de los primeros implementados bajo lo que se definió como *workfare* y la contraprestación se definió inicialmente como *obras de interés público y social*. Se indica que las doscientas (200) horas mensuales de dedicación completa a las que hace referencia el artículo N° 2 de la resolución SEyFP N° 3/96, incluyen capacitación y trabajo productivo. Este último nunca podrá ser inferior a ciento sesenta (160) horas mensuales, siendo la capacitación de carácter optativo. El artículo N°7 de la mencionada resolución refiere «las actividades elegibles deberán contemplar que la ejecución del proyecto no desplace mano de obra de la actividad privada y que no distorsionen el mercado de contratación estacional propio de cada región».

En el análisis de estos postulados, aparece una primera contradicción que refiere a la definición de contraprestación como trabajo productivo, pero con las aclaraciones del artículo N° 7 en las que se establece que no debe *desplazarse mano de obra* ni interferir en el funcionamiento del mercado, entendiéndose que se refiere a las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo del sector. En el análisis del sentido de la contraprestación para este tipo de programas. Gabrinetti (2015) advierte que la contraprestación establece una rutina que se asemeja a la

de un trabajo; sin embargo, este trabajo es una actividad creada que no debe interferir en el libre funcionamiento del mercado de trabajo que ha expulsado a esos trabajadores. Es decir que la figura de trabajo productivo, en realidad aparece en términos discursivos como un concepto al que se quiere llegar, aunque las condiciones objetivas no permiten su existencia. Se introduce una categoría que sería la de trabajo productivo fuera del propio sistema mercantil ya que no se podría interferir en el mercado de trabajo formal con la inclusión de este tipo de mano de obra. El concepto de trabajo se utiliza para enfatizar la obligación de los beneficiarios de trabajar para recibir la prestación.

Tal como hemos caracterizado, para la consecución de estas obras era necesaria la presentación de proyectos a cargo de organizaciones o municipios para lo cual era necesaria la fundamentación de la obra y la previsión de la cantidad de beneficiarios incorporados y las horas de trabajo que correspondería para cada uno. Sobre las obligaciones del destinatario en relación con los proyectos a ejecutar, se señala que: «los proyectos podrán incluir acciones de capacitación. La duración total de la misma no podrá exceder el veinte por ciento (20%) de la cantidad total de horas de dedicación mensual prevista en el Programa» (Art. N° 5, Res. N° 3/96). Es así que el componente de capacitación es residual en este tipo de programas; las nociones de formación para el trabajo y el propio concepto de empleabilidad no han ingresado aún en la letra de estos programas, evidenciando una idea de actividad laboral por sobre la idea de mejorar las condiciones de los sujetos para insertarse en el mercado. Recordemos aquí que en los objetivos del programa se refería a *ocupación transitoria* en el modo de definir el tipo de actividad a realizar por el sujeto.

La noción de contraprestación tuvo un giro a comienzos de la nueva década y comenzó a utilizarse el término de condicionalidad para ciertos programas sociales que se ubicaron dentro del conjunto de las denominadas transferencias condicionadas de ingreso. Se identifica una modificación en el lenguaje, instalando el concepto de condicionalidad como superador al de contraprestación, argumentando que lo primero es cumplir algunas condiciones necesarias, previstas y requeridas por el programa y no ya contraprestar con servicios. La condición es participar en procesos de formación y capacitación que mejoren las posibilidades de empleabilidad de trabajadores que quedaron excluidos durante el proceso de innovación productiva.

Fernández Soto y Tripliana sostienen que este tipo de políticas asignan una creciente importancia a la noción de capital humano, «imputan a los pobres un comportamiento que deben modificar para mitigar su pobreza, y en tal sentido sostienen que la política social debe generar incentivos para que esos cambios se produzcan. Se exigen condicionalidades para la recepción de bienes que implican la modelación de los comportamientos sociales» (2009, p. 33).

Resulta interesante aquí cómo se detalla el tipo de contraprestación que se solicita, «Las personas interesadas en el Seguro de Capacitación y Empleo suscribirán un convenio de adhesión personal<sup>196</sup> en el que se comprometen a: 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 y aceptar las ofertas de trabajo que surjan adecuadas a su experiencia y calificación laboral».<sup>197</sup> Como mencionáramos en el ítem anterior, los valores de participación, voluntad y compromiso aparecen como subyacentes a las actitudes que se sancionan como positivas o deseables mediante la firma de este convenio y que se relacionan tanto con las obligaciones del sujeto como con las responsabilidades que asume el Estado en términos de prestaciones.

Llama notablemente la atención aquel enunciado que refiere, entre las obligaciones, a *recurrir regularmente a la OE* sin aparecer explícitamente con que objetivos el sujeto debe presentarse allí, más bien parecería ser una instancia de control o seguimiento con cierto sesgo de disciplinamiento dirigida a que el sujeto dé cuenta de aquellas acciones que estuviera realizando es pos de su inserción laboral. Lo laxo de las expresiones y la poca claridad en la cuantificación y calificación de las responsabilidades que le competen al beneficiario dejan lugar a libres interpretaciones y posibles evaluaciones sobre el desempeño del sujeto en tanto beneficiario o su desvinculación del programa.

Mayor relevancia, a nuestro criterio, presenta el enunciado de *aceptar ofertas de trabajo* sin quedar definidas con claridad las condiciones del trabajo que debe aceptar, la cantidad de ofertas que se pueden rechazar, el tiempo de permanencia en el programa que se deben atravesar para aceptar dichas ofertas etc. Asimismo,

---

<sup>196</sup> El Art. 6° del decreto 366/06 expresa «para acceder al SEGURO DE CAPACITACION Y EMPLEO, las personas mencionadas en el artículo 2° se inscribirán en las Oficinas de Empleo municipales incorporadas a la Red de Servicios de Empleo y suscribirán un convenio de adhesión en el que se fijarán sus derechos y obligaciones».

<sup>197</sup> [www.trabajo.gov.ar/SCyE](http://www.trabajo.gov.ar/SCyE). Acceso 10 de diciembre 2015.

no se especifica si estas ofertas serán las brindadas a través de los servicios de las OE o incluye ofertas recibidas de manera individual por el sujeto.

Este enunciado, tal como se expresa, limita la autonomía del sujeto en tanto posibilidad de elegir su propia trayectoria laboral o el tipo de actividad que desea realizar; entendiendo que por ser beneficiario debería aceptar cualquier oferta de trabajo. No se expresa explícitamente la articulación entre este enunciado y el marco discursivo general que da origen al SCE en tanto estrategias del gobierno de crear trabajo genuino y promover la inserción de los desocupados bajo los lineamientos del trabajo decente. Tal como menciona Grondona (2012) el *workfare* funciona muchas veces como un motor que impulsa a aceptar cualquier condición de trabajo a riesgo de perder la protección o prestación.

Es llamativo a su vez, cómo se enuncia el incumplimiento de este convenio y de estas responsabilidades –conurrencia a la OE o aceptación de las ofertas laborales– como causal de desvinculación del beneficiario del programa. «La participación en el programa cesa al cumplirse dicho plazo, por la obtención de empleo estable en el sector público o privado, el rechazo reiterado de ofertas de empleo, la no percepción injustificada de la prestación dineraria no remunerativa durante tres meses consecutivos, el incumplimiento de los compromisos asumidos en el convenio de adhesión y la renuncia del trabajador/a en forma personal ante la oficina de empleo» (Neffa y Brown, 2011b, p. 17).

A partir de estos elementos aparece como dificultoso establecer relaciones entre las nociones de trabajo y empleo que se enuncian como parte de las orientaciones generales de las medidas de gobiernos y los supuestos que aparecen en la letra de la normativa que regula el SCyE. El tipo de actividad que se solicita al destinatario es más bien un enunciado que enumera ciertos valores a los que debería adherir el sujeto con sus acciones, la voluntad, la intención de capacitación para mejorar su empleabilidad vendrían siendo las vías para reconstruir esa *cultura del trabajo* que mencionáramos en el ítem anterior. Las nociones de trabajador, de empleo y de salario aparecen apenas delineadas en algunos de los argumentos de los documentos oficiales.

Desde esta perspectiva de análisis, el programa Trabajar presenta mayor coherencia entre sus enunciados y las argumentaciones generales sobre el funcionamiento de la sociedad que dieron sustento al RSA por valorización financiera.

### **III.2.d Modos de nombrar y características de la población destinataria.**

En este ítem, se discute las nominaciones y modos de definir, clasificar y delimitar el universo de población que se constituye en destinataria del programa en cuestión. Dentro de esta población que se define en términos de beneficiaria, se buscarán las formas en que son construidos o aparecen en los discursos y en particular, en la normativa. Así, distinguiremos destinatarios, beneficiarios, trabajadores, trabajadores desempleados y los contextos de uso de cada expresión.

Partimos de un primer criterio de clasificación de la población definido alrededor de una situación problemática: el desempleo y de allí, una primera categoría de inclusión que definió a los desempleados como destinatarios de ambos programas; sin embargo, este concepto presenta algunos grises que es necesario desentrañar.

El programa Trabajar I define el grupo población a la que dirigiría sus acciones: «el programa orienta sus acciones a los grupos de trabajadores desocupados más vulnerables» (Art. N° 2, Res N° 96/95). Agregando en artículos posteriores algunas otras caracterizaciones como: «los/as beneficiarios/as de cada proyecto, debiéndose incluir al menos un cincuenta por ciento (50%) de beneficiarios/as que sean únicos sostén familiar con, al menos, dos (2) personas a cargo dentro de su grupo familiar».

Así la primera definición que englobaría a un amplio sector de la población, los desocupados de la década del 90 que representaron hasta el 20% en el periodo bajo análisis, a lo que se agrega el adjetivo de vulnerable que no es definido de manera explícita en los documentos. Este concepto fue introducido también como sugerencia de los organismos internacionales y fue una categoría clasificatoria para crear nichos de intervención estatal focalizada en sectores de pobreza e indigencia que reunieran además algunas características específicas que no les permitieran modificar esa situación por sus propios medios: por ejemplo, mujeres, niños, sectores de pobreza estructural, etc.

Como hemos desarrollado precedentemente, a partir de las evaluaciones realizadas por el BM se incorporan paulatinamente otros criterios que afinan los procesos de focalización, como el criterio que modifica la edad y la definición de ser *sostén de familia*.<sup>198</sup> Asimismo, se establece la incompatibilidad con otras prestaciones estatales «serán seleccionados/as entre aquellos trabajadores/as des-

---

<sup>198</sup> Se entiende por persona sostén de hogar, y qué tipo de hogar se prioriza: la categoría de personas a cargo comprende a los menores de 14 años, mayores de 60 y discapacitados.

ocupados/as que no se encuentren percibiendo prestaciones por Seguro de Desempleo ni estén participando de ningún programa de empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social» (Res. N° 96/95).

Para el Trabajar II habrá un cambio en el objeto y en la descripción de los agentes definiendo que el programa orienta sus acciones a trabajadores desocupados en situación de pobreza y vulnerabilidad social. Encontramos aquí una serie de términos que fueron acuñándose durante esta década y que fueron también sostén argumentativo de las políticas asistenciales desarrolladas en la época: desocupado, pobre, vulnerable aparecen en estos programas utilizados indistintamente, pero con un fin focalización de la población. No bastaba con ser desocupado como categoría clasificatoria sino había que ser desocupados y pobre sino además ser único sostén de familia y tener una edad comprendida entre 18 y 60 años.

Efectivamente este tipo de programas estuvo dirigido a los sectores de pobreza estructural que siempre históricamente fueron encontraron dificultades en las posibilidades de inserción laboral en el mercado formal y que ahora, en el marco de la crisis, se constituyeron en un foco de población a la que había que atender al menos transitoriamente. El proceso de asistencialización del desempleo al que hiciéramos referencia recupera en este sentido dos pilares que se reactualizan: la atención de los trabajadores desde la lógica asistencial propia de la tradición de atención a la pobreza; los conceptos de trabajador desocupado y pobre se entrelazan y no queda explicado con claridad cuál de esas dos carencias es objeto de la política. El sujeto debe reunir ambos requisitos para ser destinatario de un programa que pone más énfasis en la obligación de trabajo, entendiendo que por la falta de éste se produce la condición de pobre.

Para el caso del SCyE, en el marco del proceso de activación de políticas y de des-asistencialización del desempleo, los documentos oficiales mantienen al menos discursivamente algunas de las categorías clasificatorias instauradas en la década anterior que serán los vectores alrededor del cual se reorganizan las intervenciones sociales del Estado en estos primeros años del periodo de transición: empleabilidad y vulnerabilidad.

Como mencionáramos anteriormente los documentos oficiales señalan que se hará un progresivo traspaso de beneficiarios del PJyJHD hacia dos nuevos programas según las características de los/as beneficiario/as y de acuerdo con las condiciones de empleabilidad que, eventualmente, reúnan los mismos. La constitución de dos grupos de población: los empleables y los/as vulnerables que re-



quieren atención diferencial se fundamenta en diversas estrategias de abordaje del desempleo: el primer grupo definido desde una posición activa en la búsqueda de trabajo y el segundo grupo que inicialmente recibirá asistencia con foco en el cuidado de los niños.

El grupo de trabajadores desocupados potencialmente empleables recibirán una atención particular desde la órbita del MTEySS, en el documento de creación del Plan Más y Mejor Trabajo menciona: «ante esta coyuntura, es indispensable proveer de una red de servicios de empleo que opere inclusivamente hacia aquellas personas con una desvalorizada calificación en el mercado de trabajo, proporcionando herramientas necesarias para su inserción laboral.» De aquí se comprende cómo este Plan Nacional, y dentro de él el SCyE, tendrán estrategias diferenciadas para la población desocupada con menor calificación que era también el foco de población del Trabajar; pero con distinta orientación; ya no será la generación de trabajo productivo fuera de la lógica mercantil sino que serán todas las acciones tendientes a la mejora de la empleabilidad a través de la capacitación del sujeto según ciertos nuevos requerimientos y la disponibilidad de puestos en el del mercado de trabajo.

La formación dirigida a los beneficiarios no sólo está pensada en términos de formación laboral específica sino también en *habilidades o competencias para la vida y el mundo del trabajo*. En cierto modo, aunque los discursos y diagnósticos sobre el desempleo y la pobreza recuperen sus explicaciones estructurales, el problema se sigue colocando sobre el sujeto que no tiene las habilidades ni calificación para insertarse en el mercado de trabajo. Neffa señala que en este periodo se busca adaptar la oferta de trabajo a la demanda, basándose en el supuesto de que «la fuerza de trabajo desocupada disponible no estaba capacitada para ocupar los puestos de trabajo vacantes o nuevos, apuntaba a aumentar la empleabilidad de esa mano de obra» (2012, p. 10).

Más allá de las continuidades y rupturas la forma genérica de nominación de los sujetos sigue siendo nominados bajo la noción de *beneficiarios* y los servicios o prestaciones definidos en términos de *ayuda o beneficios*. Así la dimensión de los derechos sociales y la protección social se desdibuja en intervenciones estatales que se dirigen a sujetos pobres que reciben algún tipo de beneficio si cumplen con requisitos pre-establecidos y pueden demostrar su capacidad o interés en trabajar.

Brown señala que los procesos de activación de políticas, impulsados por los organismos internacionales, pusieron énfasis en el aumento de la individualización.

Esto se resume en que las políticas se dirigen más hacia la intervención en las conductas, motivaciones y actitudes individuales que hacia la fijación de condiciones para la justa distribución de las riquezas. Se fomenta la personalización reclamando cada vez más una mayor participación de la persona afectada (2012, p.8).

En esta misma línea Freyssinet (2006a) había advertido que para los países dependientes más que activación de políticas se producía la activación de los desempleados en tanto la obligación por aceptar cualquier oferta de trabajo.

Paralelamente al desarrollo del SCyE, el Ministerio de Desarrollo Social, reglamentó el Programa Argentina Trabaja *destinado a personas sin ingresos en el grupo familiar, ni prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales, ni planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o provinciales* con el objetivo aglutinador de recuperar la dignidad del trabajo.<sup>199</sup> El MDS continúa siendo el órgano que mayor cantidad de beneficiarios tiene en materia de empleo para grupos definidos en situación de pobreza y vulnerabilidad, generando alternativas laborales colectivas y con mayores niveles de protección. La disparidad de medidas que implementan los Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social siguen demostrando la difusa y frágil línea que existe aún hoy entre políticas de empleo que gestionan el desempleo y políticas sociales que asisten al desempleo.

Tal como se planteó inicialmente el pensar la política de empleo nos remite entonces 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 y a la articulación de estos procesos con las luchas sociales que ponen en la agenda pública determinadas problemáticas o intereses de la clase trabajadora.

---

<sup>199</sup> <http://www.desarrollosocial.gov.ar>. Acceso 10 noviembre 2015.

## **ALGUNAS REFLEXIONES FINALES**

El proyecto planteó como problema de investigación identificar las continuidades y rupturas en programas de atención al desempleo, comparando dos programas específicos desarrollados bajo las órbitas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en los períodos 1995-1998 y 2006-2015.

Como hemos mencionado, ambos programas se definieron como estrategias de *workfare*, que son estrategias estatales dirigidas a los sectores de la población con menores oportunidades de inserción laboral formal, poniendo fuerte énfasis en las características de las contraprestaciones que deben realizar los sujetos para recibir las prestaciones contempladas en los programas. En los casos bajo análisis, realización de actividades de bien común para el programa Trabajar o capacitación y búsqueda de empleo para el Seguro de Capacitación y Empleo.

Las preocupaciones que originaron la presente investigación giraron en torno a las dificultades que presenta el mercado del trabajo –en el marco de las actuales configuraciones del modelo de acumulación capitalista– para absorber a la gran masa de trabajadores que ofrecen la venta de su fuerza de trabajo. Interesaba particularmente desentrañar la relación entre desempleo y políticas estatales en tanto espacio de disputa por el reconocimiento y ampliación de derechos de las clases trabajadoras y la discusión sobre el rol del Estado en la regulación del trabajo.

Cierto supuesto que orientó el proceso, aunque no siempre de manera explícita, fue que a pesar de los cambios en el RSA y de la modificación en las formas en que se define y posiciona el Estado, persisten rasgos de fuertes continuidades en las políticas dirigidas a los desempleados entre los dos períodos de análisis.

Estas palabras finales pretenden recuperar algunos de los interrogantes centrales que orientaron nuestra búsqueda incluyendo tanto una revisión sobre la pertinencia de nuestro planteo inicial y las propias preguntas que dieron origen a esta investigación como reflexiones sobre los hallazgos y puntos de tensión identificados a lo largo del trabajo.

¿Por qué elegir estos dos programas desarrollados en contextos de país tan diferentes? ¿Por qué indagar sobre las intervenciones sobre el desempleo aún en un momento en el que el desempleo no se definía como un tema de agenda acuñante? ¿Qué variables definir para describir continuidades o rupturas?

El trabajo, en su forma de empleo asalariado, se constituye como el espacio privilegiado donde se disputa la superación de la pobreza, la ampliación de la ciu-

dadanía y la inclusión social. El trabajo continúa siendo hoy la principal fuente de ingreso de los hogares y sigue siendo un mecanismo de organización social y de reproducción de la vida cotidiana de la clase trabajadora y de la vida social.

La complejidad de los procesos estudiados, más que permitir conclusiones, abre una amplia gama de matices y dimensiones nuevas de análisis que desafían y trascienden las preguntas planteadas inicialmente. Abordar como objeto de conocimiento procesos vinculados a las relaciones del trabajo y la regulación de estas relaciones nos lleva necesariamente a ingresar al punto nodal de las contradicciones propias del capitalismo, y con ello de la estructuración de nuestras sociedades.

Es así que el panorama de análisis, que ya parecía complejo a inicios del proceso investigativo, fue adquiriendo mayores dificultades, ya fuera por las modificaciones contextuales en materia de procesos económicos nacionales e internacionales, como por las propias modificaciones en las relaciones de fuerzas y luchas de intereses entre los gobiernos y el conjunto de actores sociales que inciden en las definiciones de la vida política-económica de nuestro país.

La complejidad del análisis de las intervenciones sociales del Estado en las sociedades contemporáneas se agudiza si pensamos en intervenciones dirigidas al fenómeno de desempleo que ha pasado a constituirse en la más acabada expresión de la conflictiva cuestión social a nivel mundial. Asimismo, la re-configuraciones de lo que fueran los Estado-Nación ponen en discusión los alcances de las medidas gubernamentales en la modificación de condiciones económicas y las regulaciones del mercado local de trabajo.

Existiría hoy cierto acuerdo generalizado sobre la incapacidad de los procesos productivos y la lógica de reproducción del capital para generar condiciones de pleno empleo. Los gobiernos, especialmente los de los países de economías dependientes, debieron reprogramar sus medidas de intervención reactualizándose las discusiones sobre la intervención estatal en los circuitos de la economía y el alcance de los modelos de protección social que deben desarrollar.

En términos generales sostenemos que, para el periodo de valorización financiera, la consideración de la situación del desempleo como cuestión de intervención estatal era definida como transitoria y subsidiaria lo que justificó el despliegue de una serie de estrategias estatales focalizadas que permitieran asistir a aquellos que transitoriamente se encontrarían fuera del mercado de trabajo. A partir del año 2003, el gobierno nacional asume explícitamente la necesidad de presencia estatal

en las lógicas de reproducción social y garantía de derechos sociales de la población, específicamente para los sectores subalternos.

En este marco se inserta el debate sobre la relación-Estado en sus componentes de idealidad y materialidad, en términos de García Linera. La idealidad de un Estado construido por la acción política que expresa intenciones de un nuevo modelo y una materialidad signada por las herencias de lógicas administrativas, burocráticas y también ideológicas que persisten y enmarcan las posibilidades de acción estatal. «En la medida que la lucha política-ideológica se transforma en decisión gubernamental, se transforma en materia estatal (recursos financieros, leyes, documentos), pero ello no implica el deshacerse de la materialización adquirida históricamente» (Becerra y Tomatis, 2011, p.15).

Ingresando a los nudos de análisis planteados en los objetivos del proyecto, es central recuperar las discusiones presentadas en el capítulo I en el que el concepto de RSA permite condensar una compleja lectura de las variables económicas junto a las luchas de poder y la forma que asume el Estado frente a la regulación de la relación capital-trabajo.

Para el periodo de la valorización financiera las definiciones del gobierno nacional en sus intervenciones sociales son producto del juego de poder que desplegaron los grupos económicos, nacionales y extranjeros, que vieron acrecentado su poder a partir de la concentración de capital y con ello de poder político. La participación de los organismos internacionales de crédito –como representantes de estos grupos de poder– y su capacidad de presión frente a las necesidades de crédito de los países dependientes generaron un marco de alianzas que permitió, con particular eficacia, la introducción del ideario neoliberal como modo hegemónico de explicar la cuestión social y con ello, de generar estrategias de intervención sobre sus expresiones.

En este periodo, recuperando las discusiones desarrolladas en el capítulo II, las preocupaciones sobre definición de políticas sociales o políticas laborales centra su eje más bien en definir procesos de focalización de las necesidades y las poblaciones que serían destinatarias de la acción estatal. Las intervenciones en las esferas de lo social y lo laboral se desdibujan al momento de atender situaciones complejas que articulan desempleo y pobreza y la lógica asistencial atraviesa a todos los sectores de política; dando cuenta de un modelo de Estado que aparece como subsidiario en el proceso de reproducción social.

Para el periodo que denominamos de transición, señalamos que la intervención social del Estado vuelve a ubicar al trabajo asalariado como eje del mercado de trabajo tanto desde la política económica de reactivación de la producción como por una serie de medidas tendientes a la promoción de la industria y protección los trabajadores. Esto se refleja en los esfuerzos de reorientación en la conceptualización de las políticas y el rol de Estado en la mediación economía-política y se concretiza en las expresiones de los ministerios analizados en cuanto a vincular las medidas gubernamentales a un proceso global de desarrollo económico-social definido como un *nuevo modelo de inclusión social*.

En un 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, con una fuerte intención de ruptura con el modelo de política y de concepción del Estado del régimen social anterior. En este momento, se identifica un giro en la intervención del Estado distinguiendo políticas asistenciales de políticas activas de empleo y la caracterización de los desempleados. Aquí resaltamos la reorientación en el abordaje de los trabajadores con un giro en el heredado rasgo de *asistencialización del desempleo* que predominó en la etapa neoliberal. Sin embargo, estos cambios no están libres de contradicciones. En el MTEySS los programas por una parte se definen desde un modelo de desarrollo democrático e inclusivo, mientras siguen poniendo el énfasis en el sujeto individual y en sus capacidades, sugiriendo una mirada sobre los atributos individuales del sujeto como determinantes de su situación de desempleo y su condición de empleable.

Para un segundo momento (2008-2015) al análisis del programa de estudio se incorporan como elementos contextuales la implementación de políticas macroeconómicas contracíclicas con doble objetivo económico y social; un cambio en la denominación de los destinatarios de los programas sociales y la fuerte incorporación de una perspectiva de economía social en el abordaje del desempleo desde el MDS. Estas definiciones no hacen más que profundizar la contradicción entre los discursos oficiales en general y la particularidad de un programa como el SCyE que continúa con una prestación dineraria muy escasa y con una lógica que individualiza y responsabiliza al sujeto desempleado y lo deja fuera de las protecciones previstas para los desempleados destinatarios de otros programas.

Al profundizar en cada una de las dimensiones de análisis comparativo, podemos identificar con claridad una ruptura en cuanto a las explicaciones y argumentaciones sobre el problema del desempleo entre los dos RSA. En el periodo

de valorización financiera, como le mencionamos en el capítulo I, el problema se define como consecuencia no deseada del modelo de crecimiento económico y los ajustes necesarios para su implementación. Se enuncia en tanto una patología que será superada por las propias fuerzas de la lógica mercantil. Dentro de este marco ideológico y conceptual la intervención estatal es subsidiaria y transitoria y el desafío estará en que el trabajador desocupado pueda adaptarse a los nuevos requerimientos del mercado de trabajo.

El nuevo periodo de transición, presenta explícitamente una ruptura con este andamiaje argumentativo y expone con claridad que los problemas de los desocupados son más bien problemas devenidos de la organización de la economía a nivel mundial y del mercado de trabajo, ante lo cual le compete al Estado asumir ciertas funciones de regulación. Este nuevo modo de nombrar y definir la cuestión del empleo y desempleo se va profundizando y toma cuerpo en las diversas acciones y posicionamientos estatales a lo largo del periodo.

Sin embargo, si centramos el análisis en los programas de referencia, aún con cambios en las explicaciones sobre las causas, los modos de intervenir mantienen el foco puesto en el individuo, su capacidad y voluntad de inserción en el mercado de trabajo y en los elementos estigmatizantes que forman parte de los argumentos y operatorias contenidas en los programas. Estos aspectos dan cuenta de la vigencia de argumentaciones o explicaciones moralizantes subyacentes a muchos modos de explicar el fenómeno del desempleo y consecuentemente de intervenir sobre él; se recurre a explicaciones sostenidas en la ausencia de valores o cultura del trabajo asociados a la situación de desempleo.

Estos discursos se consolidan como hegemónicos dentro de la estrategia neoliberal y de ello derivan las intervenciones tendientes a la re-educación de los sujetos en relación con la cultura del esfuerzo para el trabajo, afirmando que con ello se promovería la re-inserción de estos sectores al mercado. Recuérdese que para el caso del Trabajar la posibilidad de realizar cursos de formación era una de las primeras modalidades de contraprestación y el mismo esquema mantiene el SCyE que incluso prevé premios monetarios a quienes realicen cursos de formación profesional.

Parecería más lineal y coherente la modalidad de *workfare* dentro de la lógica de la valorización financiera que supone un mercado organizador y un sujeto que debe adaptarse a la lógica del mercado en tanto agente económico que debe incorporar los nuevos requerimientos del mercado para continuar incluido dentro

de él. Mas contradictorio resulta el análisis en el periodo de transición que, aun reconociendo que la organización del mercado es el causal de desempleo, desarrolla un programa en que el desempleado es el que debe recuperar la cultura del trabajo (para el primer periodo 2003-2007) y profundizar sus habilidades y esfuerzo de empleabilidad (2008-2015).

Es relevante recuperar cómo el Estado asume el rol de orientador, acompañante y formador del trabajador desocupado entendiendo que es parte del rol estatal en el abordaje de estas situaciones. El largo proceso de activación de políticas –impulsado también desde organismos internacionales como la OIT– es parte del conjunto de acciones estatales tendientes a desasistencializar el desempleo, restableciendo lógicas vinculadas a la mercantilización de este grupo poblacional a los fines de su inserción en el mercado de trabajo y con ello la inclusión dentro del sistema de protecciones que de él se derivan.

Asistimos, durante este periodo a una recuperación del sistema de protecciones vinculadas al trabajo donde los trabajadores asalariados paulatinamente recuperan la red de protección social a través del sistema de Seguridad Social y los destinatarios de los programas del Ministerio de Desarrollo Social son protegidos bajo una serie de mecanismos que los asemejan a los trabajadores formales (monotributo social; subsidios de desempleo; obra social, etc.). Los destinatarios del SCyE, entre otros programas del MTEySS, parecieran quedar por fuera de estas prestaciones o regulaciones estatales tendientes al reconocimiento de derechos o protecciones.

En este sentido es necesario caracterizar quiénes son los destinatarios a los que se dirigen las políticas sociales y de empleo del MTEySS, es decir aquellos que no lograrán incorporarse por sí mismos al mercado de trabajo sin asistencia estatal. Si bien las políticas tienen objetivos de inclusión a través del trabajo, se reconoce –aunque sea de manera implícita– que aún en momentos de crecimiento del empleo y de recuperación de los principales indicadores económicos, la lógica de funcionamiento del mercado de trabajo no garantiza la incorporación de toda la oferta de fuerza de trabajo disponible. Los sectores de desempleo duro y de mayor dificultad de inserción laboral aún son población destinataria de una diversidad de programas de uno u otro sector de políticas o ministerios que mantienen diversas lógicas en la gestión y definición del problema.

Si construyéramos una línea sobre el desarrollo de los programas de intervención estatal sobre el desempleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad



Social se podría establecer un continuo entre el programa Trabajar (1996-2001); el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002-2013) y el Seguro de Capacitación y Empleo (2006-2015) ya que los destinatarios del primero fueron siendo transferidos a los subsiguientes, y la creación de uno suponía el cierre del anterior. Además, se constituyeron como los programas de mayor envergadura en términos de sus objetivos, financiamiento y expectativa de cobertura para cada periodo.

Dentro de este planteo, cobra centralidad la definición de Grondona quien señala

el lento, pero seguro, movimiento del *workfare* supuso la movilización brutal y obligatoria de un contingente de población que estaba fuera del mercado de trabajo hacia sus segmentos más inestables, contingentes y peores pagos. Una parte de ella se incorporaría muy frágilmente a la fuerza de trabajo, al tiempo que otra era inscripta en un espacio gris, una suerte de limbo, un espacio de los ya-listos-pero-aún-fuera del trabajo (2012, p. 431).

Los enunciados de rupturas planteadas en los documentos analizados, los discursos oficiales y el despliegue de un conjunto de acciones estatales tendientes a reposicionar al Estado en materia de reproducción económica y social en el periodo de transición no logran escapar del legado de una lógica de intervención estatal sobre el desempleo, cuestión que claramente trasciende las fronteras de los estados nacionales. El Seguro de Capacitación y Empleo parece quedar atrapado en un viejo formato dentro de un período de transición que implica la redefinición de las fronteras de políticas y sectores como parte de la estrategia de instalación de un nuevo modelo de sociedad y Estado, según las propias palabras del gobierno.

El razonamiento podría plantearse sintéticamente definiendo un proceso en que el trabajador inserto en el mercado formal de trabajo es un trabajador protegido, de aquí que el Estado acompañe esa re-inserción y desarrolle una serie de políticas que resguarden la protección social de dichos trabajadores. Sin embargo, ese razonamiento nada dice sobre la protección del trabajador durante el proceso de búsqueda y reinserción en el mercado. Pareciera que hubiera cierta disociación en la definición del mismo sujeto: al trabajador desocupado se lo controla en su camino de inserción al trabajo y así, una vez ocupado el trabajador, se convierte en sujeto de derecho y es protegido por la acción del mismo Estado, que lo controló rigurosamente tiempo atrás.

Tal como mencionamos recientemente, los sectores definidos como desempleados pero vulnerables se organizan bajo la órbita del MDS, que sí ha creado protecciones específicas para estos sectores. El trabajador desocupado empleable queda en un vacío de protecciones al que el MTEySS no logra dar respuesta acabada.

Conviven en las diversas políticas dirigidas al mismo sector de la clase trabajadora –los desempleados empleables y desempleados vulnerables– 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. Esta lógica clasificatoria también puede vincularse al ideario de la valorización financiera donde se desarrollaron rigurosos métodos de clasificación y seguimiento de la población para el ingreso a uno u otro tipo de políticas según sus condiciones y requisitos.

Un elemento que, por ausente, requiere de detenida atención es que en ninguno de los decretos de creación o reglamentación de emergencia ocupacional para la clasificación de beneficiarios (N°1506/04) o el de creación del SCyE (366/06) se hace referencia explícita al concepto de derecho. Se expresa la intención de disminuir la vulnerabilidad, consolidar las tareas para la inclusión social, promover la inserción o reinserción laboral, se menciona el acceso de beneficiarios a políticas de protección y promoción. Sin embargo, en ninguno de los vistos, considerandos o en el articulado aparece el concepto de derecho ni de ciudadanía. Asimismo, en la presentación del Plan Más y Mejor trabajo de la página del MTEySS tampoco se hace referencia a estos conceptos.

La noción de derecho queda desdibujada frente a las nociones de empleabilidad y formación para la inserción laboral que son las nociones orientadoras en todos los documentos analizados hasta el momento. Así desaparecida la dimensión de derecho, se invisibiliza la responsabilidad estatal y de la sociedad.

Pareciera que el ideario impulsado por el *workfare* y las prácticas que de él se derivan se consolidan como modo de pensar, definir e intervenir sobre el desempleo y los desempleados y las intervenciones sociales del Estado son permeadas por esta herencia que coexiste con definiciones vinculadas a la inclusión social y a nuevos modos de definir el papel del Estado frente a la cuestión del desempleo impulsada en el periodo de transición.

Recuperando otro de los ejes de análisis comparativo, es interesante señalar cómo las nominaciones en relación con la actividad que se les exige a los destina-

tarios de uno u otro programa se modifican y con ello el andamiaje argumentativo sobre el que se sostienen. Estas modificaciones no pueden leerse sólo endógenamente en términos de lo que propone el programa sino de los contextos y las condiciones del mercado de trabajo en el que se desarrollan.

El programa Trabajar menciona los términos de *contraprestación, ocupación transitoria y de obras de interés común* para hacer referencia a la actividad productiva que se solicitaba al desempleado a cambio de la transferencia monetaria. En el caso del SCyE hemos señalado que se solicitan una serie de actividades y acciones difusas que se asocian a la *voluntad, participación, concurrencia a las oficinas de empleo* y desdibujan también la figura del trabajo o empleo como centro del programa.

En un contexto de crecimiento sin empleo como el de la valorización financiera el Estado propone la creación de espacios de actividad como una ficción de trabajo para los destinatarios; recordando que las intervenciones estatales no deberían interferir en la propia dinámica del mercado laboral. Por el contrario, durante momentos de expansión del mercado de trabajo y recuperación del empleo, el Estado actúa acompañando a quién deberá encontrar un empleo, pero exigiendo ciertas actitudes para encontrarlo. Desde la esfera del MTEySS se desarrollan un continuo de programas individualizados, de corta duración que, reconociendo la imposibilidad de absorción del mercado de trabajo, harán énfasis en las capacidades individuales de los destinatarios desarrollando un abanico de actividades de capacitación y formación en habilidades para la vida junto a una profundización de los mecanismos de control.

Para el momento de la valorización financiera estos fueron los mecanismos que atravesaron al conjunto de la política social desarrollada por el Estado donde el control sobre los destinatarios de la política fue el eje rector que evitaría ineficiencias en el gasto y abusos por parte de los destinatarios. Para el periodo de transición esta lógica pareciera quedar restringida a este sector de intervenciones del MTEySS en programas específicos, mientras que estos mecanismos se verían complementados desde la esfera del MDS con acciones y discursos que marcan rupturas y ponen énfasis el fortalecimiento de la noción de empleo vinculado a la economía social, solidaria, trabajo cooperativo y a los derechos.

La continuidad de este esquema de clasificación de programas de empleo en función de los grupos poblacionales a los que se dirigen –empleables y vulnerables– y el tipo de contraprestación que se define para cada uno nos permite afirmar

que el SCyE conserva las características de *workfare* y sigue siendo una estrategia dirigida a la población inempleable. Es decir que estas políticas tienen como marco de posibilidad real sólo constituirse como un mecanismo de contención a quienes continuarán excluidos del mercado de trabajo.

El funcionamiento de las lógicas de reproducción del capital y los requerimientos de las nuevas formas de organización de la economía internacional ponen límites a los resultados que las intervenciones estatales pueden generar en materia de empleo. Sin embargo, una activa intervención estatal en política económica y de protección de la industria ha sido ejemplo de modelos que plantean como horizonte la protección del trabajo y la inclusión social vía empleo.

Se reconocen para el periodo de transición, una diversidad de medidas gubernamentales que develan una orientación universalizadora y desmercantilizadora. Sin embargo, en materia de atención del desempleo las medidas aún no se asientan en bases que garanticen derechos a quienes están desempleados o empleados en condiciones de precariedad. Las nociones de derechos sociales y de protección social están ausentes en los enunciados y reglamentaciones analizadas.

La atención al desempleo parece ser una arista que no ha podido escapar de la lógica mercantilizadora lo que nos lleva a plantear la discusión sobre cómo el Estado forma parte de estas tendencias promoviéndolas o por el contrario desplegando una serie de medidas que tiendan a la mantención de ciertas esferas de la vida social por fuera de la lógica mercantil.

En este sentido un dato que no deja de llamar la atención es el bajo nivel de reposición de ingresos que presenta el SCyE, en el marco de otro diverso conjunto de medidas estatales con orientación desmercantilizadora. Aunque fue definido como el principal programa del MTEySS de atención al desempleo, el SCyE no sufrió aumento de la prestación monetaria lo largo de todo el periodo desde su creación, ubicándolo como un programa residual dentro del conjunto de otras políticas. Por el contrario, el Trabajar presentaba, aun en contexto de crisis y ajuste, un nivel de reposición de ingresos significativo que nos permitiría pensarlo, en términos teóricos, como un programa con mayor potencial desmercantilizador. Sin embargo, este análisis nos impone la necesidad de incorporar otras variables que complejicen la lectura comparativa de los programas dentro de sus respectivos RSA.

Recuperando las características centrales de cada RSA, vemos que en el periodo de valorización financiera el crecimiento sin empleo se instala como fenómeno

no en el país, por lo cual los destinatarios de políticas sociales y de empleo como el Trabajar difícilmente encontrarán empleo en el mercado formal de trabajo. No había puestos de trabajo disponibles y tampoco política estatal que tendiera a la creación de nuevos empleos o protección de los puestos existentes; de este modo los programas como el Trabajar debían al menos presentar un nivel de reposición de ingresos que permitiera a la población subsistir con esos ingresos.

Por el contrario, durante el periodo de transición todos los esfuerzos estatales estuvieron puestos en la inclusión vía el trabajo, por lo cual se entiende que los mayores esfuerzos vendrían puestos en la reinserción en el mercado, en la protección de los puestos existentes y en la promoción de creación de nuevos puestos de trabajo. El SCyE debía presentar una menor elegibilidad para los destinatarios que encontrarían en el mercado mejores ingresos y una red de protección social a la que no accedería mediante el programa. Más allá de estas posibles pistas de análisis sigue siendo un gran interrogante el monto fijo que estableció el programa.

A su vez, haciendo una revisión para ambos periodos se evidencia cómo pareciera indispensable acompañar el verbo trabajar o el sustantivo trabajo con algún adjetivo que permita caracterizar a qué tipo de trabajo y condición salarial se está haciendo referencia. Esta recurrencia está presente tanto en la formulación y discursos gubernamentales, de organismos internacionales como en las reivindicaciones o demandas de los distintos sectores de la clase trabajadora organizada. Adjetivos como *digno, genuino, decente, en blanco, de calidad, cooperativo, registrado, formal* entre otros serían los que efectivamente estarían construyendo la categoría trabajo a la que se aspira y se quiere recuperar. Parecería entonces que sólo el sustantivo trabajo ya no fuera suficiente para referenciar aquella categoría, que otrora fuera organizadora de la vida social.

Estas palabras son escritas a inicios del año 2016 momento que vuelve a poner en los discursos la posibilidad de retorno a neoliberalismo, del retorno a un modelo de Estado sostenido en el falso ideario liberal de la no-intervención. Considero que esta coyuntura revitaliza algunos de los puntos que aquí se discutieron y que dan cuenta de que hubo efectivamente un periodo de transición que mostró intento de transformaciones estructurales en cuanto a las variables de un RSA y que significó, en términos de intervención estatal, en un posicionamiento del Estado en el centro de los procesos de producción y distribución de la riqueza.

Esta coyuntura también da cuenta de las limitaciones que se presentaron al momento de consolidación de un nuevo modelo que sentara las bases para cons-

tituirse en un nuevo RSA, incluyendo articuladamente un proyecto que se consolidara como hegemónico en términos de una direccionalidad económica, social y política.

El desempleo reaparece en su carácter disciplinador y excluyente rearticulándose con su par opuesto, el empleo, que ha delineado históricamente procesos de inclusión, de acceso a derechos, a identidad, a pertenencia. Hoy será nuevamente necesario revisar las intervenciones sociales del Estado sobre el desempleo para develar qué tipo de sociedades y trabajadores se están construyendo en un nuevo marco de tensiones y disputas de poder para definir los modos en que el trabajo y empleo se resignifican en tanto históricos ordenadores de las sociedades capitalistas.

La certeza orientadora de nuestro trabajo se revitaliza luego de recorrer este trayecto de preguntas y reflexiones: No es posible pensar la construcción de una sociedad con justicia social sin políticas de Estado en el campo del empleo y la protección social.

## BIBLIOGRAFÍA

- ADAMOVSKY, E. (2012). *Historia de las clases populares en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- AGIS, E.; PERSIA, J. y RUIZ MALEC, M. (2010) "Políticas de protección del empleo frente a la crisis". Nota Técnica N° 38 del Informe Económico N° 74, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Buenos Aires. Disponible en: [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/notas\\_tecnicas/38%20NT%20EMPLEO%20E%20INGRESOS%204T.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/38%20NT%20EMPLEO%20E%20INGRESOS%204T.pdf)
- ALLAMI, C. y CIBILS, A. (2010). "El sistema financiero argentino. Desde la reforma de 1977 hasta la actualidad". *Revista Realidad Económica N° 249*, 15 marzo 2010 (pp 107-133). Disponible en <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=3059>.
- ANDRENACCI, L. (2010). "Política social y ciudadanía en América Latina contemporánea: una contribución al debate acerca de las transformaciones de política social de la región en la primera década del siglo XXI". Ponencia presentada en *II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales*. 26 al 28 de mayo de 2010. México DF. Disponible <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/documentos/43.pdf>
- ANDRENACCI, L. (Comp.) (2006). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
- ANSES (2008). "Asignación Universal por hijo", en Observatorio de la Seguridad Social. Disponible en: <http://observatorio.anses.gob.ar/>
- ANSES (2014). Informe Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Boletín Cuatrimestral. I cuatrimestre 2014. Disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/publicacion>
- ARCEO, E. (2003). *Argentina en la Periferia próspera. Renta internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*. Quilmes, Buenos Aires: UNQ/FLACSO/IDEP.
- ARCEO, N., GONZALES, M., MENDIZÁBAL, N. y BASUALDO, E. (2010) *La economía argentina de la posconvertibilidad en tiempos de crisis mundial*. CIFRA-CTA. Buenos Aires: Atuel.
- ARCEO N. (2008). "El crecimiento del empleo en los distintos sectores sociales durante la post convertibilidad". *Serie Informes N°4*, octubre 2008. 4. Obser-

- vatorio Social. Disponible [http://www.observatoriosocial.com.ar/images/pdf\\_informes\\_coyuntura/informe4.pdf](http://www.observatoriosocial.com.ar/images/pdf_informes_coyuntura/informe4.pdf)
- ARCEO, N. y GONZÁLEZ, M. (2011) "El estancamiento en los niveles de empleo en Argentina y su relación con las modificaciones acontecidas en el patrón de crecimiento en los últimos años". Ponencia presentada en *III Congreso Anual de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina. AEDA*. 29 al 31 agosto 2011. Buenos Aires.
- ARCIDIÁCONO, P. (2008) "Políticas sociales con perspectiva de derechos. La agenda pendiente en argentina". En *Repositorio UASB- Digital, Universidad Andina Simón Bolívar*. Ecuador Disponible en: <http://hdl.handle.net/10644/996>.
- ARCIDIÁCONO, P. (2012). "Políticas sociales y bienestar en Argentina 2002-2009. Entre el trabajo asalariado y los programas sociales". En *Revista SAAP Vol. 6, N° 2, noviembre 2012* (pp.319-341). Buenos Aires. Sociedad: Argentina de Análisis Político.
- ARIAS, A (2015). "El Trabajo Social desde el Pensamiento Nacional y Popular". En *Revista ANDUMA. Estado, Políticas Públicas y protagonismo popular*. Escuela Superior de Gobierno. Disponible en <https://issuu.com/escuela-superiordegobierno/docs/revistaanduma>
- ASIAIN, A. (2015). "Pobreza e indigencia en argentina 2003-14". En *Informe económico especial N° V, abril 2015* Centro de Estudios Sociales. Buenos Aires: Disponible en [http://www.ceso.com.ar/sites/default/files/informe\\_economico\\_especial\\_-\\_abril\\_2015\\_1.pdf](http://www.ceso.com.ar/sites/default/files/informe_economico_especial_-_abril_2015_1.pdf)
- ASTARITA, R. (2001). "Ciclos económicos en la Argentina de los noventa" (Versión digital). *Revista Herramientas N°16, Año VI, invierno de 200*. Buenos Aires. Disponible en <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-16/ciclos-economicos-en-la-argentina-de-los-noventa>
- AZPIAZU D. y, NOCHTEFF, H. (1994): *El desarrollo ausente*. Buenos Aires: FLACSO.
- AZPIAZU, D. y SCHORR, M. (2010). *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- BAKER, J. (2000). *Evaluating the impact of development projects on poverty a handbook for practitioners. Directions in development*. Washington DC: World Bank.
- Banco Mundial (2004). "Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004. Servicios para los pobres". Washington D.C. Disponible en: [www.bancomundial.org.mx](http://www.bancomundial.org.mx).



- Banco Mundial. (1993). *América Latina y el Caribe. Diez años después de la crisis de la deuda*. Washington D.C. Disponible en [www.bancomundial.org.mx](http://www.bancomundial.org.mx).
- BASUALDO, E. (2001). *Sistema Político y modelo de acumulación en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)*. Buenos Aires: UNQ / FLACSO/ IDEP.
- BASUALDO, E. (2006a): *Estudios de Historia económica Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: S XXI.
- BASUALDO, E. (2006b). "La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas: de la sustitución de importaciones a la valorización financiera". En Arceo, E. y Basualdo, E. (comp.) *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (pp.123-177). Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C04Basualdo.pdf>
- BASUALDO, E. (2007). "Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía". *Documento de Trabajo N° 1, marzo 2007*. Maestría en Economía Política Argentina. FLACSO. UBA Disponible en [www.flacso.org.ar/economia](http://www.flacso.org.ar/economia).
- BASUALDO, E. (2009). "Evolución de la economía argentina en el marco de las transformaciones de la economía internacional de las últimas décadas". En Arceo, E. y Basualdo, E. (comp.) *Los condicionantes de la crisis en América Latina. Inserción internacional y modalidades de acumulación* (pp.321-382). Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/arceo/arceo.basualdo.pdf>
- BASUALDO, E. (2011) *Sistema político y modelo de acumulación: tres ensayos sobre la Argentina actual*. Buenos Aires: Atuel.
- BASUALDO, E. (2013). "El legado dictatorial. El nuevo patrón de acumulación de capital, la desindustrialización y el ocaso de los trabajadores". En Verbitsky, H. y Bohoslavsky, J. *Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura* (pp.81-100). Buenos Aires: Siglo XXI.
- BECCARIA, L. y MAURICIO, R. (2003). "Mercado de trabajo y distribución personal del ingreso". En Javier Lindenboim (comp.) *Trabajos, ingresos y políticas en Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- BECERRA, L. y MÉNDEZ, A. (2005). "Renegociación de la deuda externa: Un éxito demasiado caro". En *Revista Herramienta* N° 28, marzo de 2005. Dispo-

nible en <http://www.herramienta.com.ar/revista-impresa/revista-herramienta-n-28>

- BECERRA, N. y TOMATIS, K. (2011). "El Estado y las políticas públicas: una búsqueda en la relación economía-política". Ponencia presentada en *V Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos*. 15 al 17 de Setiembre de 2011. Universidad de Madres de Plaza de Mayo. Buenos Aires.
- BECERRA, N. y TOMATIS, K. (2013). "Dos momentos de definiciones en las políticas orientadas a los desempleados en la posconvertibilidad". En Morón y Roitman (comps) *Procesos de acumulación y conflicto social en la Argentina contemporánea. Debates teóricos y estudios empíricos* (pp. 55- 79). Córdoba, Argentina: Universitas.
- BECERRA, N. y TOMATIS, K. (2014) "Estado y Desempleo en tiempos de transición: El entramado de las Políticas Económicas, Sociales y de Empleo en Argentina (2003-2013)". Ponencia presentada en *VII Jornadas de Economía Crítica*. 16 al 18 octubre 2014 en la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP. La Plata, Argentina.
- BOYER, R. (1989). *La teoría de la regulación: un análisis crítico*. Buenos Aires: CEILCO-NICET/CREDAL-CNRS / Humanitas.
- BONNET, A. (2010). "La metamorfosis del Estado argentino: ¿hacia una nueva forma de estado pos-neoliberal?" Ponencia presentada en *V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*, 28 al 30 de julio. Buenos Aires.
- BONNET, A. y PIVA, A. (2010). "El Estado en el kirchnerismo. Un análisis de los cambios en la forma de estado a partir de la crisis de 2001". Ponencia presentada en *VI Jornadas de Sociología de la UNLP*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata.
- BONNET, A. y PIVA, A. (2014). "La crisis del estado neoliberal en la Argentina". Informe avance de investigación. *Grupo de trabajo GT13 Reforma del estado, gobernabilidad y democracia*. CLACSO. Disponible en [http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT13/GT13\\_Bonnet\\_Piva.pdf](http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT13/GT13_Bonnet_Piva.pdf)
- BORZESE D., GIANATELLI, N. y RUIZ, R. (2006). "Los aprendizajes del Banco Mundial. La resignificación del Estado en la estrategia de lucha contra la pobreza". En Murillo (coord.). *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social* (pp. 39-54). Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

- BRITOS, N. (Dir.) (2004): *Políticas sociales, ciudadanía y desempleo: arreglos institucionales y representaciones sociales. Informe Final de Investigación*. Programa de promoción a la investigación Escuela de trabajo Social. Universidad Nacional de Córdoba.
- BRITOS, N. (2006). *Ámbito profesional y Mundo del Trabajo. Políticas Sociales y Trabajo Social en los '90*. Buenos Aires: Espacio.
- BRITOS, N. (2009). "Políticas de asistencia frente a los derechos sociales en Argentina. Algunas lecturas sobre los alcances de la inclusión social en el Programa Familias". En Aquin y Caro (orgs.) *Políticas públicas, derechos y Trabajo Social en el Mercosur* (pp.13-22). Buenos Aires: Espacio.
- BRITOS, N. y CARO, R. (2002). "*Workfare*: sufrimiento social y disciplinamiento laboral". Ponencia presentada en *I Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Quilmes, Buenos Aires. Disponible en <http://reco.concordia.ca/pdf/Britos02workfare.pdf>
- BRITOS, N. y CARO, R. (2007). "Modelos para armar. La intervención estatal en el campo del desempleo en la provincia de Córdoba". En Vuotto (comp.). *La co-contrucción de políticas públicas en el campo de la economía social* (pp. 163-174). Buenos Aires: Prometeo
- BRITOS, N., BERMÚDEZ, S., CARO, R., MANIACCI, A. y MAREÑO, M. (2006). "Regulando a los pobres: el *workfare* y los derechos sociales". En Aquín, N. (coord.). *Reconstruyendo lo Social Prácticas y experiencias de Investigación desde el Trabajo Social* (pp.37-64). Buenos Aires: Espacio.
- BRITOS, N., CARO, R. y FRÁVEGA IBÁÑEZ, S. (2008). "Políticas de empleo en Argentina. El discurso jurídico- político de la gestión estatal". En Aquín, N (org). *Trabajo Social, estado y Sociedad. Cuestión social, políticas públicas y Trabajo Social (Tomo2)* (pp.9-24). Buenos Aires: Espacio.
- BROWN, B. (2012). "Las políticas públicas de empleo: de los 90 a la postconvertibilidad". Ponencia presentada en *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*. 5 al 7 de diciembre de 2012. La Plata, Buenos Aires. Disponible en <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar>
- CALVI, G. y ZIBECCHI C. (2006) "¿El epitafio del Plan Jefes de Hogar o una nueva orientación de la política social? Evaluando algunos de los escenarios socio-laborales posibles ante la consolidación del Plan Familia". En *Revista Lavboratorio, Año 8, N° 19, otoño/invierno 2006* (pp. 37 a 46.). Buenos Aires

- CAMPANA, M. (2014). "Del Estado Social al Estado Neoliberal: un nuevo pacto social en nuestra América". *Revista Perspectivas Sociales*, vol. 16, N° 1 (pp. 9 al 30). Nuevo León, México: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- CAMPANA, M. et al (2015a). Textos preparados para el Seminario de Posgrado "Teoría de la Política Social", Clase N°2. Escuela de Trabajo Social/Secretaría de Posgrado. UNR. Rosario, Argentina.
- CAMPANA, M. et al (2015b). Textos preparados para el Seminario de Posgrado "Teoría de la Política Social", Clase N°3. Escuela de Trabajo Social/Secretaría de Posgrado. UNR. Rosario, Argentina.
- CANTAMUTTO, F. (2014). "Algunos aspectos sobre la renegociación internacional de la deuda externa Argentina". Conferencia presentada en *FLACSO-ISA Joint International*. 11 de julio 2014. Buenos Aires. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/274698829\\_Algunos\\_aspectos\\_sobre\\_la\\_renegociacion\\_internacional\\_de\\_la\\_deuda\\_externa\\_argentina](https://www.researchgate.net/publication/274698829_Algunos_aspectos_sobre_la_renegociacion_internacional_de_la_deuda_externa_argentina)
- CÁRCAR, F. (2006). *La Política activa de empleo en la Argentina de los 90: ¿Mayor inclusión o mejor exclusión? Análisis de contenido, alcance y evolución de los programas de empleo y capacitación implementados por el Gobierno nacional en la década del 90*. Tesis de Doctorado. FLACSO-UBA. Buenos Aires. Disponible en [www.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Biblioteca/07-08.pdf](http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Biblioteca/07-08.pdf).
- CARLÓS, L. y TELMO, D. (2002). *El análisis de contenido: su presencia y uso en las Ciencias Sociales*. Disponible en: <http://www.fhumyar.unr.edu.ar/escuelas/3/materiales%20de%20catedras/trabajo%20de%20campo/telmo-y-luis.htm>.
- CASTEL, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- CASTEL, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Barcelona, México: Paidós.
- CASTEL, R. (2000) "As Armadilhas da Exclusão Social". En Belfiore Wanderley, Bógus e Yazbek (Org.) *Desigualdade e a questão social* (pp. 17 a 50). São Paulo: EDUC.
- CECCHINI, S. y MARTÍNEZ, R. (2011) *Protección Social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (2005). "El trabajo en Argentina: condiciones y perspectivas". *Informe trimestral 2006; primavera 2005*. CENDA Buenos Aires. Disponible en <http://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/CENDA06.pdf>
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2003): "Informe Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?" CELS. Buenos Aires. Disponible en <http://www.cels.org.ar>
- CETRÁNGOLO, O. y JIMÉNEZ, J. (2003). *Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad*. Serie Gestión. Pública N° 108. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en <http://archivo.cepal.org/pdfs/2003/S034252.pdf>
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (2014): "Informe Impacto real del aumento de la AUH". Mayo 2014. Buenos Aires: CIFRA-CTA. Disponible en <http://www.centrocifra.org.ar/>
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (2015): "Informe Pobreza e Indigencia noviembre 2015". Buenos Aires: CIFRA-CTA Disponible en <http://www.centrocifra.org.ar/>
- COREMBERG, A. (2007). "Fuentes del Crecimiento Económico en Argentina 1990-2004. '¿Otro Caso de la Tiranía de los Números?'". *Revista de Economía Política de Buenos Aires, año 1 Vol. 2. marzo 2007* (pp.55-88). Buenos Aires.
- CORTÉS, R. y MARSHALL, A. (1991). "Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990". *Revista Estudios del Trabajo N° 1, 1º semestre 1991* (pp.22-46). Buenos Aires.
- CORTÉS, R. y MARSHALL, A. (1993). "Política Social y regulación de la fuerza de trabajo". *Revista Cuadernos Médico-Sociales N° 65-66, setiembre-diciembre 1993* (pp.3-13). Centro de Estudios Sanitarios y Sociales. Rosario, Argentina.
- CRUCES, G, ESPELE N. y GUARDIA, L. (2008): *Los programas sociales y los objetivos del desarrollo del milenio en Argentina*. Serie Políticas Sociales N° 142. Santiago de Chile: CEPAL- Agencia Española de Cooperación Internacional.
- DANANI, C. (1996): "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto en Políticas sociales". En Hintze (org) *Políticas Sociales. Contribución debate teórico-metodológico. Publicaciones del CEA-CBC N° 11, 1996*. Programa especial de investigación Estado y políticas públicas. Secretaría de ciencia y técnica. Centro de

estudios avanzados. Oficina de publicaciones del ciclo básico común. UBA. Buenos Aires.

- DANANI, C. (2004): "Introducción El Alfiler en la silla: Sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social". En Danani, C. (comp.). *Política Social y Economía Social, debates fundamentales* (pp 9 a 38). Buenos Aires: Altamira.
- DANANI, C. (2008): "América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad". *Revista de Ciências Sociais Unisinos, Volume 44, número 1, janeiro/abril 2008* (pp.39 a48). Brasil
- DANANI, C. (2012): "Procesos de reformas y configuración de un nuevo régimen de política social: el trabajo, la seguridad social y los planes sociales en argentina. La otra década de reformas de las políticas sociales y laborales. Argentina, 2002-2010". En *Revista de Ciencias Sociales 135-136, No. Especial: 59-72 / 2012* (pp. 59- 72). Universidad de Costa Rica. Costa Rica.
- DANANI, C. y GRASSI, E. (2008). "Ni error ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional, Argentina 1993-2008". En Lindenboim, J. (comp.) *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI* (pp. 259-298). Buenos Aires: Eudeba.
- DANANI, C y HINTZE, S. (Coord.) (2011): *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina (1990- 2010)*. UNGS. Buenos Aires: Prometeo.
- DE LA GARZA TOLEDO, E. y NEFFA, J.(comps) (2001) *El trabajo del Futuro. El futuro del trabajo*. Buenos Aires: CLACSO
- DIAMAND, M. (1973). *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- DURO GUIMARÃES, G (2009). "Análise textual discursiva e sua relação com a análise de conteúdo e nálise de discurso". En Da Silva, V; Rosa Mendes, Silveira Fagundes y Gershendon Aguinisky (orgs) *Política Social: temas em debate*. Pelotas, Brasil: EDUCAT.
- ENGEL, W. y VÉLEZ, C. (ed.) (2006). *Políticas efectivas para erradicar la pobreza: desafíos institucionales, de diseño y de monitoreo*. Departamento de integración y programas regionales y departamento de desarrollo sostenible, división de cooperación técnica regional unidad de pobreza y desigualdad. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35188708>.

- ESPING ANDERSEN, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia, España: Alfons el magnanim.
- ESTEBANEZ, M y FELIU, P. (1998) "Programa Trabajar II. Evaluación Social". Informe Final. Buenos Aires. Disponible en [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- EVANS, P. (1996). "El Estado como problema y como solución". *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, enero-marzo 1996 (pp. 529-562). Buenos Aires.
- FÉLIZ, M. (2005) "La reforma económica como instrumento de disciplinamiento social: la economía política de las políticas contra la pobreza y la desigualdad en Argentina en los '90". En Álvarez Leguizamón, S. (comp.). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe. Estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO
- FÉLIZ, M. (2008). "Los límites macroeconómicos del neo-desarrollismo". *En Revista Herramienta* N ° 39, octubre 2008 (pp. 97-116). Buenos Aires.
- FÉLIZ, M (2011). "¿Neo-desarrollismo: más allá del neo-liberalismo? Desarrollo y crisis capitalista en Argentina desde los '90". *En Revista THEOMAI* N° 23, primer semestre 2011(pp.72-86). Disponible en [http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2023/5\\_Feliz\\_%2072-86.pdf](http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2023/5_Feliz_%2072-86.pdf)
- FÉLIZ, M. y CHENA, P. (2006). "La crisis recurrente del desarrollo capitalista en la periferia. Una lectura desde Argentina". En Neffa, J. y Pérez, P. (coord.) *Macroeconomía, mercado de trabajo y grupos vulnerables* (pp. 15-38). Buenos Aires: CEIL-PIETTE, CONICET
- FÉLIZ, M. y LÓPEZ, E. (2010). "Políticas sociales y laborales en Argentina: Estado, lucha social y políticas en la era posneoliberal". *En Pensamiento crítico, organización y cambio social*. CECSO. La Plata, Buenos Aires: El colectivo editorial.
- FERNÁNDEZ SOTO S. y TRIPIANA, J. (org.) (2009): *Políticas Sociales, trabajo y trabajadores en el capitalismo actual*. Buenos Aires: Espacio.
- FILGUEIRA, F. (2013). "Los regimenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: Posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 22, núm. 2 (pp. 17 a 46). Instituto de Ciencia Política. Montevideo. Disponible en: <http://redalyc.org/www.redalyc.org/articulo.oa?id=297330013002>
- FLEURY S. y MOLINA C. (2003): *Modelos de Protección Social. Alcances y limitaciones de un nuevo modelo de Política Social para la región*. Washington., DC: BID-INDES.

- FLEURY, S (1997). *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. Buenos Aires: Lugar.
- FREYSSINET, J. (2006a): *El desafío de las políticas de empleo en el siglo XXI: la experiencia reciente de los países de Europa occidental*. CEIL-PIETTE-CONICET. Buenos Aires-Madrid: Miño y Dávila.
- FREYSSINET, J. (2006b): *Políticas de Empleo: Algunas enseñanzas de la experiencia*. Documentos para Seminarios N° 10. Buenos Aires: CEIL-PIETT-CONICET.
- GABRINETTI, M. (2015): "Programas de empleo y de transferencia condicionada de ingresos: análisis en perspectiva sobre las concepciones del trabajo y los programas". Ponencia presentada en *12 Congreso Nacional de Estudios del trabajo, agosto 2015*. ASET. Buenos Aires. Disponible en <http://www.aset.org.ar/2015/aset.htm>
- GARCÍA LINERA, Á., PRADA, R., TAPIA, L. y VEGA CAMACHO, O. (2010) *El Estado. Campo de lucha*. CLACSO-Comuna. La Paz, Bolivia: Muela del Diablo Editores.
- GARCÍA PUENTE, M. (2007). "La evaluación de las políticas públicas. Un análisis de sus usos a partir de un caso". Ponencia presentada en *IV Congreso Nacional de Administración Pública "Sociedad, Gobierno y Administración"*. Organizado por la asociación de Administradores Gubernamentales, la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Subsecretaría de la Gestión Pública. 22 al 24 de agosto de 2007. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.asociacionag.org.ar/congreso-de-administracion-publica/cuarto-congreso/paneles-y-ponencias2>
- GOLBERT, L. (2004). *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*. Serie Políticas Sociales N° 84. Santiago de Chile: CEPAL
- GONZÁLEZ, A. (2011) "Modelos en disputa Mercado de Trabajo y Distribución del Ingreso en Argentina (1990-2010)". En Robba, A. y Frascina, J. (comps) *Los dos modelos económicos en disputa* (pp. 409-438). Buenos Aires: Prometeo. Disponible en: <https://www.google.com.ar/#q=Gonz%C3%A1lez%2C+Adrian++Modelos+en+disputa+>
- GONZÁLEZ, C. (2003). "La relación familia-Estado y la formación de ciudadanía". En Aquín, N. (comp.) *Ensayos sobre ciudadanía Reflexiones desde el Trabajo Social*. (pp. 67-87) Buenos Aires: Espacio.
- GONZÁLEZ, M. (2011). "Los límites del patrón de crecimiento para la creación de empleo". *Revista digital de economía política: Aportes para el cambio, No*



1. *noviembre-diciembre 2011* (pp.38-52). Buenos Aires. Disponible en [www.aldorso.com.ar/24-MAR-12/APUNTES\\_1.pdf](http://www.aldorso.com.ar/24-MAR-12/APUNTES_1.pdf)
- GONZÁLEZ, M. L. (2011). *La relación de largo plazo entre patrones de crecimiento y mercado de trabajo: un análisis sobre los salarios en Argentina entre 1950 y 2006*. Tesis de doctorado. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires. Disponible en <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/995>
- GONZÁLEZ, R. (2011). "Intensidad empleo del crecimiento económico la experiencia argentina de los últimos 20 años". Ponencia presentada en *Jornadas Pre Aset. Universidad Nacional de Cuyo, julio 2011*. Mendoza, Arg. Disponible [http://www.ideal.org.ar/Tendencias\\_Empleo\\_PreAset\\_Julio\\_11.pdf](http://www.ideal.org.ar/Tendencias_Empleo_PreAset_Julio_11.pdf)
- GRASSI, E. (1997): "Políticas sociales, necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano". En Villanueva E. (comp.) (1997) *Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina* (pp375-401). Universidad Nacional de Quilmes
- GRASSI, E. (2000) "Procesos político-culturales en torno del trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década de los '90 y el sentido de las "soluciones" propuestas: un repaso para pensar el futuro". En *Revista Sociedad* N° 16; Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires.
- GRASSI, E. (2002). "El asistencialismo en el estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del '90". Ponencia presentada en *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Asociación Argentina de Políticas Sociales y Universidad Nacional de Quilmes. 30 y 31 de mayo 2002. Quilmes, Buenos Aires.
- GRASSI, E. (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio.
- GRASSI, E. (2005). "Problemas de la teoría, problemas de la política, necesidades sociales y estrategias de política social". *Revista Laboratorio*, Año 6 • Número 16 • Verano 2004/2005 (pp 5-12). Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires.
- GRASSI, E. (2012): "Política sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades". *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, vol. I-II, núm. 135-136, 2012 (pp. 185-198). Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15324015014>

- GRASSI, E. y DANANI, C. (org) (2009): *El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir; vivir para trabajar*. Buenos Aires: Espacio.
- GRONDONA, A. (2011). "'Workfare' y 'Underclass', las singularidades de la traducción argentina". *Revista Estudios de Trabajo*, N<sup>o</sup> 41/42, 1<sup>o</sup> y 2<sup>o</sup> semestre 2011 (pp77-103) ASET. Buenos Aires.
- GRONDONA, A. (2012). "*Tradición*" y "*traducción*": un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina." Tesis de Doctorado de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Disponible en <http://www.centrocultural.coop/descargas/tesis/tradicion-y-traduccion-un-estudio-de-las-formas-contemporaneas-del-gobierno-de-las-poblaciones.html>
- HOPP, M. (2012). "Políticas sociales de empleo en la Argentina post-convertibilidad. Un análisis comparativo de planes de desarrollo socio-productivo". En Pérez Rubio y Antequera Durán (comps) *Viejos problemas, nuevas alternativas. Estrategias de lucha contra la pobreza gestadas desde el Sur* (pp.135 a 158). Buenos Aires: CLACSO.
- INAP (1997). "Reseña del Proceso de Reforma de Estado en la Argentina (1989–1996)" (Zéller, N. Coord.) Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N<sup>o</sup>58. Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Dirección de Estudios e Investigación. Buenos Aires. Argentina. Disponible en [www.jefatura.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/245.pdf](http://www.jefatura.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/245.pdf).
- INDEC (2003). "Informe: Tasas de desocupación y subocupación demandante y no demandante para el total de aglomerados urbanos desde mayo 1990 hasta mayo 2003, según la EPH puntúa". Informes de estadística: Empleo/desempleo; Serie histórica. Disponible en: [www.indec.gob.ar](http://www.indec.gob.ar)
- INDEC (2009) "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". Buenos Aires, 27 de octubre de 2009. Disponible en: [www.indec.gob.ar](http://www.indec.gob.ar)
- INDEC (2014) "Informe de Prensa Sobre la publicación de los índices de pobreza e indigencia Buenos Aires, 24 de abril de 2014". Disponible [www.indec.gob.ar](http://www.indec.gob.ar).
- INDEC (2012): "Informe: Canasta básica alimentaria y canasta básica total historia. Forma de cálculo e interpretación. Septiembre 2012". Disponible en

[http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/informe\\_canastas\\_basicas.pdf](http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/informe_canastas_basicas.pdf)

- INDEC (2015a): "Informe de Prensa. Mercado de trabajo, principales indicadores Resultados del primer trimestre de 2015, publicado 18 mayo 2015". Disponible en [http://www.indec.mecon.ar/uploads/informesdeprensa/EPH\\_cont\\_1trim15.pdf](http://www.indec.mecon.ar/uploads/informesdeprensa/EPH_cont_1trim15.pdf). Acceso 20 diciembre 2015
- INDEC (2015b) "Evolución de la distribución del ingreso. Encuesta Permanente de Hogares. Segundo trimestre 2015. 27 septiembre 2015". Disponible en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)
- INDEC (2015c) "Informe de Prensa Encuesta Permanente de Hogares. Indicadores Socioeconómicos Resultados del tercer trimestre de 2015". Buenos Aires. Disponible en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)
- INDEC/MECOM (2015). "Anuario estadístico 2014". Disponible en [http://www.indec.mecon.ar/ftp/cuadros/sociedad/Anuario\\_Estadistico\\_2014.pdf](http://www.indec.mecon.ar/ftp/cuadros/sociedad/Anuario_Estadistico_2014.pdf).
- IÑIGUEZ, A. (1997). "Las dimensiones del empleo en Argentina". En Villanueva E. (comp.) *Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina* (pp.61-103). Quilmes, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes
- JALAN, J y RAVALLION, M (1999). "Income gains to the poor from workfare: estimates for Argentina's Trabajar program". *Working Paper N° 2149*. Washington DC: World Bank. Disponible en: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=620573](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=620573)
- JESSOP, R. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: La Catalana.
- KESSLER, G. y ROGGI, M. (2005). "Programas de superación de la pobreza y capital social: la experiencia argentina". En Arriagada, I. *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza* (pp. 133-159). Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/46508.pdf>
- KREMENCHUTZKY, S. (coord.) (1997). "Evaluación del Plan Trabajar. Informe de evaluación a pedido de SIEMPRO / Secretaría de Desarrollo Social y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, abril-septiembre 1997". Crisol Consultora. Disponible en <http://www.crisolps.org.ar/consultoriasocial-proyectos-detalle.php?proyecto=16>
- KOSTZER, D., PERROT, B. y VILLAFañE, S. (2005). "Distribución del ingreso, pobreza y crecimiento en la Argentina". En MTEySS. *Trabajo, ocupación y empleo Trayectorias, negociación colectiva e ingresos. Serie Estudios N° 2, agosto*

- 2005 (pp.135-174). Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Disponible en [http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe\\_02\\_06\\_distribucionIngreso.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_02_06_distribucionIngreso.pdf).
- KRIPPENDORFF, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. Barcelona, España: Piados.
- LANARI, M. (2000). "Políticas de empleo para la igualdad de género, raza y etnia en los países del Mercosur y Chile". Estudio nacional para la Argentina. OIT, Oficina subregional en el Cono Sur.
- LANARI, M. (2003). "Las políticas de empleo en los países del Mercosur (1990-2003). Estudio analítico sobre programas de empleo ejecutados en Argentina". Comunicación presentada en *Seminario Regional "Integración, MERCOSUR y Políticas de Empleo*, noviembre 2003. Montevideo, Uruguay.
- LAVOPA, A. (2007). "La Argentina posdevaluación. ¿Un nuevo modelo económico?" *Revista Realidad Económica N° 231, octubre / noviembre 2007* (pp. 48-73). IADE. Buenos Aires.
- LEGOVINI, A. y REGALIA F. (2000). "Riesgo de Desempleo y Protección Social". En Lustig (Dir.): *Protección Social para la equidad y el desarrollo* (pp. 83 a 117). Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington DC: BID. Disponible en <https://books.google.com.ar/books?isbn=1886938776>.
- LINDENBOIM, J (2013). "El empleo y la distribución del ingreso en debate". *Revista Voces del Fénix; Año 4; N° 23; abril 2013* (pp.33-43). Disponible en [www.voceselfenix.com/.../el-empleo-y-la-distribucion-del-ingreso-en](http://www.voceselfenix.com/.../el-empleo-y-la-distribucion-del-ingreso-en).
- LINDENBOIM, J (2008). *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba.
- LINDENBOIM, J., KENNEDY, D. y GRAÑA, J. (2005). "Concepto, medición y utilidad de la distribución funcional del ingreso. Argentina 1993 - 2005". Documento de Trabajo N° 4, julio 2005. CEPED Buenos Aires. Disponible en [http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/ceped/publicaciones/2006/Lindenboim%20-%20Kennedy%20-%20Grana\\_UNGS\\_2006.pdf](http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/ceped/publicaciones/2006/Lindenboim%20-%20Kennedy%20-%20Grana_UNGS_2006.pdf)
- LINDENBOIM, J., KENNEDY, D. y GRAÑA, J (2010). "La relevancia del debate sobre la distribución funcional del ingreso". *Revista Desarrollo Económico N° 196*, Vol. 49, IDES, Buenos Aires, enero-marzo 2010 (pp. 541-571).
- LINDENBOIM, J. y DANANI, C. (2002) "La escasez de lo que sobra: sobre la articulación entre políticas económicas y políticas sociales". Presentada

- en *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Asociación Argentina de Políticas Sociales y la Universidad Nacional de Quilmes. 30y 31 de mayo de 2002. Quilmes, Buenos Aires. Disponible en: [www.econ.uba.ar/.../2002%20Lindenboim-Danani%20UQuilmes.pdf](http://www.econ.uba.ar/.../2002%20Lindenboim-Danani%20UQuilmes.pdf)
- LINDENBOIM, J. y DANANI, C. (coords.) (2003). *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Biblos.
- LO VUOLO, R (1995). "La economía política del ingreso ciudadano". En Barbeito, A. y Lo Vuolo R. (dir.). *Contra la Exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano* (pp.109-168). Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila
- LO VUOLO, R. (2001). *Alternativas. La economía como cuestión social*. Buenos Aires: Altamira.
- LORENZO, M. (2001). "Mercado de Trabajo con y sin Estado de Bienestar en Argentina". Ponencia presentada en *5° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo (ASET)*, 1 al 3 de agosto 2001. Buenos Aires. Disponible en <http://www.aset.org.ar/congresos/5/aset/pdf/lorenzomarcelo.pdf>.
- LOZANO, C. (coord.) (2004). "Pobreza e indigencia, desempleo estructural. Distribución regresiva de los ingresos y ganancias empresariales extraordinarias". Boletín estadístico, septiembre 2004. Instituto de Formación e investigación de la Central Argentina de Trabajadores. Disponible en <http://www.suteba.org.ar/download/pobreza-e-indigencia-desempleo-estructural-distribucion-regresiva-de-los-ingresos-y-ganancias-empresariales-223.pdf>.
- LOZANO, W. (1999). "Desregulación laboral, Estado y Mercado en América Latina: balances y retos sociopolíticos". En *Perfiles Latinoamericanos, N° 13, diciembre 1999* (pp. 113-151). FLACSO. México, DF. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11501305>
- LUCERO, M y GRAFFIGNA, M (2005). "El 'trabajo' como referente de la intervención pública en el discurso oficial: plan jefas y jefes de hogar". Ponencia presentada en *7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo (ASET)*, 10 al 12 de agosto 2005, Buenos Aires. Disponible en <http://www.aset.org.ar/7congreso.htm>.
- MADOERY, O. (2011). *Más y Mejor Trabajo para todos. Del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes. Políticas Activas de Empleo Argentina 2003-2010*.

- Sistematización y análisis integrado. CEA-Organización Internacional del Trabajo. Oficina de País de la OIT para la Argentina. Buenos Aires: OIT.
- MARÍN, C. (2010). "Midiendo Resultados. El Rol del Monitoreo y la Evaluación". Programas de Transferencia de Ingresos y Empleo en Argentina 1997-2010. Buenos Aires: MTEySS.
- MARRO, K. (2006). *De luchas, movimientos y conquistas sociales. Reflexiones a partir de la experiencia del MTD de Solano*. Rosario, Argentina: UNR editora.
- MARRO, K. (2010). *A rebelião dos que sobram*. Tesis de Doctorado. Universidad Federal de Rio de Janeiro. Río de Janeiro, Brasil.
- MARSHALL, A. (1997) "Protección del empleo en América Latina: las reformas de los noventa y sus efectos en el mercado de trabajo". En Villanueva E. (comp.) *Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina* (pp. 427-458). Quilmes, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes
- MARSHALL, A. (2006). "Estructura Del Empleo, desempleo y orientación política: efectos sobre la filiación sindical". *Revista Desarrollo Económico, Vol. 46, N° 182, Julio - septiembre 2006* (pp. 173-188). Buenos Aires.
- MARTÍNEZ, E. (1997). "Los tres liderazgos. Políticas de promoción del empleo en Argentina". En Villanueva E. (comp.) *Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina* (pp.492-507). Quilmes, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes
- MARTÍNEZ FRANZONI, J. (2007). *Regímenes de Bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Ministerio de Desarrollo Social (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario. Tomo II*. Buenos Aires: MDS y Presidencia de la Nación. Disponible en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/biblioteca/politicas-sociales-del-bicentenario-ii/>
- Ministerio de Desarrollo Social (2015). "Informe Síntesis de resultados e impactos Programa Ingreso Social con Trabajo. Después de cinco años de sus primeros pasos". Buenos Aires: MDS y Presidencia de la Nación. Disponible en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/INFORME-DE-INDICADORES-DE-RESULTADOS.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2007). "Ejecución Presupuestaria de la Administración Nacional Acumulada a diciembre 2017". Provisoria Secretaría de Hacienda. Disponible: [http://www.mecon.gov.ar/onp/html/ejectexto/ejec\\_admin\\_doscuatro.html?var1=ejecadmindosquince](http://www.mecon.gov.ar/onp/html/ejectexto/ejec_admin_doscuatro.html?var1=ejecadmindosquince)

- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2014). "Gasto público consolidado 1980-2013". Disponible en <http://www.economia.gob.ar/secretarias/politica-economica/programacion-macroeconomica/otras-publicaciones/>
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2015). "Informe Presupuesto consolidado del sector público nacional 2015". Disponible <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/consolidado/2015/Pcspn15.pdf>.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2015). "Ejecución presupuestaria de la administración nacional. Acumulado a noviembre 2015". Secretaría de Hacienda. Diciembre de 2015. Buenos Aires. Disponible en: [http://www.mecon.gov.ar/onp/html/ejectexto/ejec\\_admin\\_doscuatro.html?var1=ejecadmindosquince](http://www.mecon.gov.ar/onp/html/ejectexto/ejec_admin_doscuatro.html?var1=ejecadmindosquince)
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2000a). "Resultados del Diagnóstico de Base: población beneficiaria del Programa Trabajar en Resistencia, Mendoza y Tucumán". Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2000b). "Segundo Informe: Programa Trabajar". Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003): "Boletín Temas de Trabajo". Boletín electrónico; Año 3, N° 129. Buenos Aires. Disponible en [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2004): "Informe Salario Mínimo Vital y Móvil. Buenos Aires". Disponible en [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2004): *Empleo y patrón de crecimiento económico*. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Serie Trabajo, ocupación y empleo. Estudios 2004. Disponible en [http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe\\_01\\_07\\_crecimiento.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_01_07_crecimiento.pdf).
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2005). *Informe segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios*. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010). *Trabajo y empleo en el Bicentenario: cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión*. Buenos Aires. Disponible en [www.trabajo.gov.ar/trabajo-yempleoenelbicentenario](http://www.trabajo.gov.ar/trabajo-yempleoenelbicentenario)

- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2011): *Más y Mejor Trabajo para todos: del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes. Cuaderno de trabajo*. Programa CEAL.OIT. Disponible en <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/br1024.pdf>
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2015). "Boletín de Estadísticas Laborales: Acciones de la Secretaría de Empleo - Beneficiarios según programa y según tipo de prestación". (Cuadro) Disponible en [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1998). *El trabajo en Argentina. La transformación laboral*. Dirección de Comunicaciones Subsecretaría de Administración. Noviembre 1998. Buenos Aires Disponible en [http://www.trabajo.gov.ar/downloads/biblioteca\\_informes/el\\_trabajo\\_en\\_argentina.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/biblioteca_informes/el_trabajo_en_argentina.pdf)
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1999). "Informe Evaluación del Programa Trabajar III". Noviembre 1999. Buenos Aires.
- MONZA, A. (1973). "La medición empírica de la Distribución Funcional de Ingreso". *En Desarrollo Económico, IDES, N° 50, Vol. 13, julio - septiembre 1973* (pp.315-332). Disponible en <http://www.educ.ar>
- MONZA, A (1995). "Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en la Argentina". En MTSS. *Libro Blanco sobre el empleo en la Argentina*. Buenos Aires: MTySS.
- MONZA, A. (2003). *Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura argentina actual*. Buenos Aires: Fundación OSDE-CIEPP. Disponible en [http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product\\_details&flypage=flypage\\_new.tpl&product\\_id=167&category\\_id=5&option=com\\_virtuemart&Itemid=1&vmcchk=1&Itemid=1](http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product_details&flypage=flypage_new.tpl&product_id=167&category_id=5&option=com_virtuemart&Itemid=1&vmcchk=1&Itemid=1)
- MORÓN S. y ROITMAN (Dir.) (2010). *Proyecto de Investigación: Estructura y acción política en el conflicto capital-trabajo. Un aporte teórico- metodológico para interpretar el caso argentino (1991-2001)*. Aprobado y financiado por la Secretaria de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional de Córdoba; periodo 2010-2011. Córdoba, Argentina.
- MORÓN, S y CARO, R (2013): "Régimen Social de Acumulación: historia política y económica de un concepto". En Morón y Roitman (Comps). *Procesos de Acumulación y Conflicto Social en la Argentina contemporánea*. (pp. 19 a 34). Córdoba: Universitas.



- MORÓN S., ROITMAN, S, TOMATIS K., SAIZ BONZANO, S., BECERRA, E., LEVSTENI, L, FANZINI, J. y ALMADA, J (2011). "Lo económico y lo político en dos perspectivas críticas: Eduardo Basualdo y Alberto Bonnet". Ponencia presentada en *IV Jornadas de Economía Crítica. Dilemas de la Acción y del Pensamiento Crítico latinoamericano: Desarrollo, Estado, Movimientos Sociales*. 25 al 27 de agosto de 2011 – Córdoba, Argentina
- MORÓN S., ROITMAN, S y TOMATIS K. (2010). "Estructura y acción política en el conflicto capital-trabajo. Una revisión teórica". Ponencia presentada en *2das. Jornadas Internacionales de Problemas Latinoamericanos. Movimientos Sociales, Procesos Políticos y Conflicto Social: Escenarios en Disputa*. 18 al 20 de noviembre 2010. Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina
- MÜLLER A. y LAVOPA, A. (2006). *Mercado de trabajo en la Argentina: diagnóstico y pronóstico desde una perspectiva sectorial. Un ensayo exploratorio*. Documento de Trabajo N° 7. diciembre 2006. CEDEP-FCE-UBA. Buenos Aires. Disponible en [www.econ.uba.ar/www/.../DT%207%20-%20Muller%20Lavopa.pdf](http://www.econ.uba.ar/www/.../DT%207%20-%20Muller%20Lavopa.pdf)
- MURILLO, S. (coord.) (2006). *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- NEFFA, J. (2006). Contribución al debate sobre las políticas de empleo. En Neffa, J. y Pérez, P. (coord.) *Macroeconomía, mercado de trabajo y grupos vulnerables* (pp. 239-288). Buenos Aires: CEIL-PIETTE, CONICET
- NEFFA, J. (coord.) (2011). *Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes*. Serie Empleo, desempleo y políticas de empleo N° 8, cuarto trimestre 2011. Buenos Aires: CEIL-PIETTE, CONICET. Disponible en <http://www.ceil-conicet.gov.ar/>
- NEFFA, J. (2012) *De las políticas pasivas a las políticas activas*. Serie Empleo, desempleo y políticas de empleo N°10. Buenos Aires: CEIL-PIETTE. Disponible en <http://www.ceil-conicet.gov.ar/publicaciones/empleo-desempleo-y-politicas-de-empleo/>.
- NEFFA, J. (coord.) (2014). *Actividad, empleo y desempleo. Conceptos y definiciones 4º edición*. Buenos Aires: CEIL-CONICET. Disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/>

- NEFFA, J. y BROWN, B. (2011a): *Políticas públicas de empleo I (1989-1999)*. Serie Empleo, desempleo & políticas de empleo N° 5, primer trimestre 2011. Buenos Aires: CEIL-PIETTE.
- NEFFA, J. y BROWN, B. (2011b). *Políticas públicas de empleo III 2002/2010*. Serie Empleo, desempleo & políticas de empleo N° 7, tercer trimestre 2011. Buenos Aires: CEIL-PIETTE. Disponible en <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wpcontent/>
- NEFFA, J.; BROWN, B. y LÓPEZ, E. (2012). *Políticas activas de empleo durante la posconvertibilidad*. Serie Empleo, desempleo & políticas de empleo N° 10, tercer trimestre 2012. Publicación trimestral del CEIL-PIETTE CONICET. Bs. As. Disponible en [www.ceil-conicet.gov.ar/wpcontent/.../05/11pol-posconvertibilidad.pdf](http://www.ceil-conicet.gov.ar/wpcontent/.../05/11pol-posconvertibilidad.pdf). Acceso Julio 2014
- NEFFA, J., CHENA, P., FÉLIZ, M., LÓPEZ, E., NACLERIO, A., PÉREZ, P. y TOLEDO, F. (2005). *Desequilibrios del mercado de trabajo argentino. Los desafíos de la posconvertibilidad*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE, CONICET.
- NEFFA, J., PANIGO, D. y LÓPEZ, E. (2010) *Contribuciones al estudio del trabajo y el empleo desde la teoría de la regulación: un marco teórico para estudiar los modos de desarrollo y su impacto sobre el empleo*. Serie Empleo, desempleo & políticas de empleo N° 4, primer trimestre 2010. Buenos Aires: CEIL-PIETTE, CONICET.
- NEFFA, J., PANIGO, D. y PÉREZ, P. (comps) (2010) *Transformaciones del empleo en la Argentina. Estructura, dinámica e instituciones*. Buenos Aires: Ciccus.
- NEFFA, J y PÉREZ, P. (coord.) (2006). *Macroeconomía, mercado de trabajo y grupos vulnerables. Desafíos para el diseño de políticas públicas*. Serie Trabajo y Sociedad. Buenos Aires: CEIL-PIETTE CONICET.
- NARODOWSKI, P. (2008) "El Problema de las políticas Sociales y de empleo en los países sub-desarrollados. Incertidumbre e instituciones en sociedades donde prolifera la pasividad". En Toledo y Neffa (2008). *Interpretaciones heterodoxas de las crisis económicas en Argentina y sus efectos sociales*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- NUN, J. y PORTANTIERO, J. (Comps.) (1987). *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.
- O'DONNELL, G. (1978). "Apuntes para una teoría del Estado". *Revista Mexicana de Sociología Vol. 40, No. 4, Estado y Clases Sociales en América Latina, octubre-diciembre 1978* (pp. 1157-1199). México.

- O'CONNOR, J. (1974). *Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana*. Buenos Aires: Periferia.
- OFFE, C. (1991). *Contradicciones en el Estado del bienestar*. Madrid. Alianza.
- Organización Internacional del Trabajo (2000). "Informe sobre el Trabajo en el mundo. La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación". OIT. Ginebra. Disponible en [www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb279/.../esp-7.pdf](http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb279/.../esp-7.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo (2004). "Informe Programa nacional de Trabajo Decente Argentina (2004-07)". Disponible en <http://www.ilo.org/buenosaires/programas-trabajo-decente-argentina/>
- Organización Internacional del Trabajo (2011). "Trabajo Decente: la concepción de la OIT y su adopción en Argentina". En Serie Notas OIT Trabajo Decente en Argentina. Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina, noviembre de 2011. Buenos Aires.
- Organización Internacional del Trabajo (2012): "El Trabajo decente en Argentina". En *Notas OIT, mayo 2012*. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_bai\\_pub\\_108.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_108.pdf)
- OSZLAK, O. (1982) "Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina". En *Desarrollo Económico, Vol. 21, N° 84, enero-marzo 1982* (pp. 531 a 548) Buenos Aires.
- OSZLAK, O. (2007). "Formación histórica del estado en América latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 115-142). Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires.
- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1981). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Documento G.E- CLACSO N°4, 1981. Centro de Estudios Estado y Sociedad. Buenos Aires.
- PALOMINO, H. (2005). "Los cambios en el mundo del trabajo y los dilemas sindicales 1975-2003". En Suriano, J. (Dir.) *Dictadura y Democracia (1976-2001). Tomo X, Nueva Historia Argentina* (pp. 378 - 439). Buenos Aires: Sudamericana.
- PANIGO, D., CHENA, P. y GÁRRIZ, A. (2010). "Efectos de la estructura productiva desequilibrada y de los esquemas cambiarios sobre el ciclo del empleo en la Argentina". En *Ensayos Económicos, Revista Académica del Banco Cen-*

*tral de la República Argentina, No 59, julio- septiembre 2010* (pp.81-130).  
Buenos Aires.

- PANIGO, D. y CHENA, P. (2011). "Del neo-mercantilismo al tipo de cambio múltiple para el desarrollo. Los dos modelos de la post-convertibilidad". En: Chena, P, Crovetto N. y Panigo, D. (coords.) *Ensayos en honor a Marcelo Diamand: las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional*. CEIL PIETEE CONICET. Universidad Nacional de Moreno. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- PANIGO, D y NEFFA, J. (2009). "El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo". Documento de Trabajo, mayo 2009. Dirección Nacional de Programación Macroeconómica de la Dirección de Modelos y Proyecciones. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Buenos Aires.
- PAUTASSI, L. (2004). "Beneficios y Beneficiarias: análisis del programa Jefes y Jefas de Hogar desocupados de Argentina". En Valenzuela, M. (Ed.) *Políticas de Empleo para superar la pobreza* (pp.59-110). Oficina Regional de la Organización Internacional de Trabajo. Santiago de Chile.
- PAUTASSI, L. (2007). "Más allá de la focalización. El aporte del enfoque de derechos en las políticas sociales". Ponencia presentada al *8vo. Congreso Nacional de Sociología Jurídica. Universidad Nacional del Litoral*. Santa Fe, Argentina.
- Plan Fénix (2004). "La Argentina y su deuda externa: Enfrentar las presiones para atender la deuda social". Publicado en *Diario Página/12*, miércoles, 23 de junio de 2004. Buenos Aires. Disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-37120-2004-06-23.html>.
- PERELMITER, L. (2009) "¿El Estado no está arriba? La dinámica política de la intervención social en Argentina posneoliberal". Ponencia presentada en *Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos*. 11 al 14 junio 2009. Río de Janeiro, Brasil. Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/>
- PEREIRA, P. (2008) "Política Social". En *Temas & questões*. São Paulo, Brasil: Cortez.
- PÉREZ, P. (2005). "Los sospechosos de siempre. Los desocupados de larga duración en Argentina y su (in) empleabilidad". En Neffa y otros *Desequilibrios en el Mercado de trabajo argentino. Los desafíos de la posconvertibilidad*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE-CONICET.

- PÉREZ, P., FÉLIZ, M. y TOLEDO, F. (2006) "¿Asegurar el empleo o los ingresos? Una discusión para el caso argentino de las propuestas de ingreso ciudadano y empleador de última instancia". En Neffa, J. y Pérez, P. (coord.) *Macroeconomía, mercado de trabajo y grupos vulnerables* (pp.289-318). Buenos Aires: CEIL-PIETTE, CONICET.
- PINAZO, G. (2012). "Comentarios sobre la relación entre el crecimiento y el empleo en la Argentina de los últimos años". En *Trabajo y Sociedad, Sociología del trabajo, N° 18, vol. XV, verano 2012*. Santiago del Estero, Argentina Disponible en: [www.unse.edu.ar/trabajosociedad](http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad)
- PIVA, A. (2011) "Una aproximación a los cambios en la Forma de Estado en Argentina (2002 -2009)". En *Revista THEOMAI Estudios sobre Sociedad y Desarrollo, N° 23, primer semestre 2011*. Disponible en: [revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2023/1\\_Piva%201-23.pdf](http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2023/1_Piva%201-23.pdf)
- PRZEWORSKI, A. (2007). "Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 143-168). Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires.
- RAVALLION, M., GALASSO, E., LAZO, T. y PHILLIP, E (2001): "Do Workfare Participants Recover Quickly from Retrenchment?" En *Working Paper No. 2672, World Bank Policy Research, septiembre 2001*. WB. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=632740>
- RECALDE, P. (2011). "Reformas laborales durante la convertibilidad y la posconvertibilidad". En *Revista Voces del Fénix N° 6, año 2 junio 2011* (pp.6-11). Disponible en <http://www.vocesenelfenix.com/content/reformas-laborales-durante-la-convertibilidad-y-la-posconvertibilidad>
- REPETTO, F. y ALONSO, G. (2004). *La economía Política de la economía social Argentina: una mirada desde la descentralización y la desregulación*. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: CEPAL.
- RETAMOZO, M (2011) "Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina". En *Revista Polis Polis (en línea), N° 28, 2011, publicado el 13 abril 2012* (pp.2-25). DOI: 10.4000/. Disponible en: <http://polis.revues.org/1249>
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. y REYES, M. (2006). "La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los pro-

- blemas de empleo". Documento de Trabajo N° 55. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. Buenos Aires.
- ROJAS COUTO, B. (2006). *O Direito social e a Assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível*. Sao Pablo, Brasil: Cortez.
- RONCONI, L. (2002). "El programa Trabajar". *Documento* N° 63, marzo 2002. Universidad de San Andrés Buenos Aires. Disponible en [faculty.udesar.edu.ar/Tommasi/cedi/dts/dt63.pdf](http://faculty.udesar.edu.ar/Tommasi/cedi/dts/dt63.pdf)
- SAIZ BONZANO, S. (2011). *Régimen social de acumulación: estructura y acción política al interior del conflicto capital-trabajo. Un aporte teórico-metodológico para el estudio del caso argentino durante la convertibilidad (1991-2001)*. Trabajo final de licenciatura. Escuela de Historia, Facultad de Filosofía y Humanidades, UNC. Córdoba, Argentina (inédito).
- SAIZ BONZANO, S. (2013). "Estado y lucha de clases: ¿instrumento, sujeto o territorio? Una aproximación a la articulación de lo económico y lo político desde la categoría Régimen Social de Acumulación". En Morón, S. y Roitman, S. (comps.). *Procesos de acumulación y conflicto social en la argentina contemporánea. Debates teóricos y estudios empíricos* (pp.35-54). Córdoba: Universitas.
- SALLER, G. (2007). "Pobreza, desigualdad y crecimiento". En *Revista Entrelíneas de la política económica* N° 4, noviembre 2007 (pp.8-17). Disponible en [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15308/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15308/Documento_completo.pdf?sequence=1)
- SALVIA, A. (2004) "Crisis del empleo y nueva marginalidad en tiempos de cambio social Génesis de una catástrofe anunciada". En *Argumentos. Revista de crítica social*, N°. 4, octubre 2004. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA Disponible en [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iigg-uba/20120626061601/4\\_6.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iigg-uba/20120626061601/4_6.pdf)
- SALVIA, A., TISSERA, S., BUSTOS, J., SCIARROTTA, F., PERSIA, J., HERRERA GALLO, N. y García Allegrone, V. (2000). "Reformas laborales y precarización del trabajo asalariado (Argentina 1990-2000)". En J. Lindenboim (comp.). *Cuadernos del CEPED N°4. Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo. Parte 1: Reflexiones y diagnóstico* (pp. 123 a 167). CEPED. Buenos Aires. Disponible en [www.aacademica.org/uba.fsoc/box/agustin.salvia/218.pdf](http://www.aacademica.org/uba.fsoc/box/agustin.salvia/218.pdf)

- Sistema de Información Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (s/f): "Evaluación diagnóstica del Programa Trabajar I". SIEMPRO, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación. Disponible en [www.siempro.gov.ar](http://www.siempro.gov.ar).
- Sistema de Información Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (2007): "Cuadro evaluaciones realizadas 1997-2007". SIEMPRO, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación. Disponible en [http://www.siempro.gov.ar/archivos/evaluaciones\\_realizadas\\_1996\\_2007.pdf](http://www.siempro.gov.ar/archivos/evaluaciones_realizadas_1996_2007.pdf)
- SOARES TAVARES, L. (2009) *Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina*. São Paulo, Brasil: Cortez
- SOLDANO, D., y ANDRENACCI, L. (2006). "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En: Andrenacci, L. (comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
- SVAMPA, M. (2005). *La Sociedad Excluyente. La Argentina bajo el signo del Neoliberalismo*. Buenos Aires: Ediciones Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- SVAMPA, M. (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y Poder Político*. Buenos Aires: S. XXI.
- THWAITES REY, M. (2007). *Estado y marxismo. Un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Prometeo.
- THWAITES REY, M. (2010). "El Estado en debate: de transiciones y contradicciones". En *Crítica y Emancipación, Revista latinoamericana de Ciencias Sociales; Año II N° 4; Segundo semestre 2010* (pp.9-24). Buenos Aires: CLACSO.
- TOLEDO, F. y NEFFA, J. (coord.) (2008). "Interpretaciones heterodoxas de las crisis económicas en Argentina y sus efectos sociales". Serie Trabajo y Sociedad. CEIL-PIETTE, Buenos Aires: Miño y Dávila.
- TORRADO, S. (Dir.) (2010). *El costo social del ajuste (Argentina: 1976-2002)*. Buenos Aires: Edhasa.
- UXÓ GONZÁLEZ, J. (s/f). "Crecimiento económico. Diccionario económico". Disponible en <http://www.expansion.com/diccionario-economico/crecimiento-economico.html>
- VILAS, C. (2011) *Después del neoliberalismo. Estado y procesos políticos en América Latina*. Colección Planificación y Políticas Públicas. Lanús, Buenos Aires: UNLa ediciones

- World Bank (2003). *Implementation Completion Report (SCL-43660) On a Loan in the amount of US\$284 million to the Argentine Republic for a Third Social Protection Project*. Document of The World Bank. Report No. 26134-AR. Washington, DC. Disponible en [www.worldbank.org/](http://www.worldbank.org/)
- World Bank (2000). *Implementation Completion Report. Republic Argentina. Second Social Protection Project (Trabajar II)*. Document of The World Bank. Washington, DC. Disponible en [www.worldbank.org/](http://www.worldbank.org/)
- ZIBECHI, R (2010). "Políticas sociales, gobiernos progresistas y movimientos antisistémicos". *En Revista internacional de Filosofía Política N° 35, octubre 2010* (pp. 5-20). Madrid. Disponible en [e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-2010...2010](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:filopoli-2010...2010).
- ZIBECHI, R (2011a) *Política y Miseria una propuesta de debate sobre la relación entre el modelo extractivo, los planes sociales y los gobiernos progresistas*. Buenos Aires: La Vaca.
- ZIBECHI, R (2011b). "El pensamiento crítico en el laberinto del progresismo". *En Revista Observatorio Social de América Latina, Año XII N° 30, noviembre de 2011 (pp.19-24)*. CLACSO.

## Fuentes

### Leyes

- Ley N° 23. 697. Reforma del Estado (año 1989)
- Ley N° 23. 696. Emergencia económica y Social (año 1989)
- Ley N° 24013. Ley Nacional de Empleo (año 1991)
- Ley N° 23.928. Convertibilidad (año 1991)
- Ley N° 24.465. Régimen de contrato de trabajo. (año 1995)
- Ley N° 25.250. Reforma laboral (Año 2000)
- Ley N° 25.561 Ley de emergencia pública y de reforma del régimen cambiario. (año 2002)
- Ley N° 25.877. Ordenamiento del régimen laboral (año 2004)
- Ley N° 26.088. Régimen de contrato de trabajo (año 2006)
- Ley N° 26.341. Régimen de contrato de trabajo (año 2007)
- Ley N° 26.428. Contrato de trabajo (año 2008)
- Ley N° 26.474 Contrato de trabajo (año 2009)



## **Decretos**

- PEN N° 565/2002. Creación Programa para Jefas y Jefes de Hogar Desocupados
- PEN N° 1506/2004. Emergencia Ocupacional Nacional
- PEN N° 1601/2005 Deuda pública, dispónese cancelación
- PEN N° 366/2006. Creación Seguro Capacitación y Empleo
- PEN N° 902/2012. Programa Crédito argentino del bicentenario (PROCREAR)
- PEN N° 84/2014. Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROG.R.ES. AR)

## **Resoluciones**

- MTySS Resolución N° 576/95. Programas Trabajar I.
- SEyFP Resoluciones N° 03/96, 17/96 y 46/96. Programas Trabajar I.
- MTySS N°240/97. Programas Trabajar II.
- MTySS Resolución N°240/97. Programas Trabajar I.
- MTySS -SEyCL Resolución N° 202/97. Programas Trabajar I.
- MTySS Resolución N° 327/98, Programas Trabajar II y III.
- MTySS- SEyCL Resolución N° 397/98y 490/98. Programas Trabajar II y III.
- MTySS -SE 114-01 y Re. 156/99 y 210/99.
- MTEySS Resolución N° 256/2003 Plan Integral de Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo.
- MTEySS Resolución N° 487/2008. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.
- MDS Resolución N° 1375/2004 Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra".
- MDS Resolución. N° 2476/2010, Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la obra".
- MDS Resolución N° 3182/2009. Programa de Ingreso Social con Trabajo.
- MEP Resolución N° 125/2008. Derechos de exportación. Fórmula de determinación aplicable a determinadas posiciones arancelarias correspondientes a cereales y oleaginosas.

## **Dictamen**

- ANSES Dictamen N° 55780. Compatibilidad entre Programas de Empleo (MTEySS) y la Asignación Universal por Hijo/a

## **Páginas web consultadas**

- [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)
- [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)
- [www.trabajo.gov.ar/segurocapacitacion/](http://www.trabajo.gov.ar/segurocapacitacion/)
- [www.trabajo.gov.ar/masymejor/index.asp](http://www.trabajo.gov.ar/masymejor/index.asp)
- [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar)
- <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet>
- [www.mecom.gov.ar](http://www.mecom.gov.ar)
- [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)
- <http://www.ilo.org>
- <http://www.iadb.org>
- <http://www.ateargentina.org.ar/>
- [www.cels.org.ar/](http://www.cels.org.ar/)
- [www.siempro.gov.ar](http://www.siempro.gov.ar)

## **Notas periodísticas**

- *El salario real sufrió la mayor caída desde el año 2002.* Informe CTA opositora. En *La izquierda Diario*, miércoles 8 de abril de 2015. Buenos Aires. Disponible en <http://www.laizquierdadiario.com/El-salario-real-sufrio-la-mayor-caida-desde-el-ano-2002>
- *Para el INDEC la inflación fue 1,3% en junio y 15% en el año,* por Marcela Pagano. En *Clarín.com*, 16/07/14. Disponible en [http://www.clarin.com/politica/INDEC-inflacion-junio-ano\\_0\\_1175882430.html](http://www.clarin.com/politica/INDEC-inflacion-junio-ano_0_1175882430.html)
- *Ex directora de precios del INDEC estimó en \$9.822 el umbral de pobreza en la Ciudad.* En *Infobae*, economía, miércoles 08 de abril 2015. Buenos Aires. Disponible en <http://www.infobae.com/2015/04/08/1720992-ex-directora-precios-del-indec-estimo-9822-el-umbral-pobreza-la-ciudad>



La Maestría en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba cumple 25 años de trabajo ininterrumpido orientado a dotar a sus estudiantes de una sólida formación teórica, metodológica y multidisciplinaria en el campo de las ciencias sociales.

Esta colección Maestría en Ciencias Sociales 25 años presenta un conjunto de tesis destacadas defendidas en los últimos 10 años que aportan al mejor conocimiento de aspectos relevantes de la realidad provincial y nacional. Con su difusión, se pretende ampliar el acceso abierto a las producciones académicas de la carrera y promover su apropiación crítica por distintos públicos interesados.



facultad de ciencias  
**sociales**



UNC

Universidad  
Nacional  
de Córdoba