

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CUYO
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Lic. Ciencia Política y Administración Pública

Tesina de grado:

**Políticas públicas nacionales de
trabajo y empleo tras el
abandono de la convertibilidad
(2002/2011)**

Tesista: Cristian E. Cuni

Director: Francisco Leiva



ÍNDICE

ABREVIATURAS	p.3
INTRODUCCIÓN	p.6
El desempleo como un problema individual y social	p.6
El desempleo como un desafío para las políticas públicas	p.7
Las políticas públicas de trabajo y empleo como objeto de estudio	p.12
CAPÍTULO 1: POLÍTICAS PÚBLICAS	p.26
<u>Sección 1: Políticas Públicas</u>	p.26
Ciencia Política y Política Públicas	p.27
Definiciones	p.27
Paradigmas	p.27
Marcos de Análisis	p.29
1 - Marco Secuencial	p.30
1.1 - Fases	p.31
1.2 - Indicadores	p.32
2 - Teorías de la Elección Racional	p.32
3 - Marco IAD (Institutional Analysis and Development)	p.33
4 - Marco Advocacy Coalitions	p.34
5 - Marco Referencial	p.34
6 - Marco Normativo Emery Roe	p.36
Actores y Alcances	p.36
Poder Ejecutivo	p.37
Administración Pública	p.37
Instrumentos	p.38
Tipos	p.38
<u>Sección 2: Políticas de Empleo</u>	p.39
Definiciones	p.39
Tipos	p.40
Políticas Económicas y Políticas Sociales	p.44
<u>Sección 3: Políticas Económicas</u>	p.44
Definiciones	p.45
Paradigmas	p.45
1 - Monetarismo y Neomonetarismo	p.46
2 - Ofertismo	p.46
3 - Keynesianismo y Neokeynesianismo	p.47
4 - Estructuralismo y Neoestructuralismo	p.48
Fines y Objetivos	p.49
Instrumentos	p.53
Tipos	p.54
Políticas Económicas y Mercado de Trabajo	p.55

<u>Sección 4: Políticas Sociales</u>	p.55
Definiciones y Debate	p.55
Paradigmas y Enfoques	p.56
Fines y Objetivos	p.57
Instrumentos	p.57
Típos	p.58
Políticas Sociales y Mercado de Trabajo	p.60
<u>Sección 5: Trabajo y Empleo</u>	p.61
Definiciones	p.61
Glosario	p.63
Típos de desempleo	p.65
1 - Desempleo Estructural	p.65
2 - Desempleo Friccional	p.65
3 - Desempleo Estacional	p.66
4 - Desempleo Estacional	p.66
Medición del desempleo	p.66
Principales teorías sobre el desempleo	p.67
1 - Teoría Clásica	p.67
2 - Teoría Neoclásica	p.67
3 - Teoría Marxista	p.68
4 - Teoría Keynesiana	p.69
5 - Teorías Alternativas	p.69
5.1 - Institucionalista	p.70
5.2 - De los Mercado Internos de la Empresa	p.70
5.3 - De la Dualidad	p.70
6 - Ecléctica	p.71
CAPÍTULO 2: GOBIERNO DE E. DUHALDE (2002/2003)	p.72
Punto de partida	p.72
<u>Sección 1: políticas económicas. Objetivos, aspectos de implementación y resultados</u>	p.73
Período enero 2002 / abril 2002	p.74
1 - Política Cambiaria y Comercial	p.74
2 - Política Monetaria y Financiera	p.76
3 - Política Fiscal	p.77
4 - Política de Rentas y de Control	p.78
Resultados inmediatos	p.79
Período abril 2002 / mayo 2003	p.81
1 - Política Monetaria y Financiera	p.81
2 - Política de Rentas y de Control	p.82
3 - Política Fiscal	p.82
4 - Política Cambiaria y Comercial	p.83
Resultados inmediatos	p.84
<u>Sección 2: políticas sociales de empleo. Objetivos, aspectos de implementación y resultados</u>	p.84
1 - PjyJHD	p.85

2 - SD	p.88
3 - PEFATT	p.89
4 - PDEL V	p.89
5 - REPRO	p.90
6 - PEC	p.91
Resultados inmediatos	p.94
Conclusiones	p.95
CAPÍTULO 3: GOBIERNO DE N. KIRCHNER (2003/2007)	p.98
Punto de partida	p.98
Sección 1: políticas económicas. Objetivos, aspectos de implementación y resultados	p.99
1 - Política Monetaria y Financiera	p.100
2 - Política Fiscal	p.103
3 - Política Cambiaria y Comercial	p.105
4 - Política de Rentas y de Control	p.107
Resultados inmediatos	p.109
<u>Sección 2: políticas sociales de empleo. Objetivos, aspectos de implementación y resultados</u>	p.110
1 - Programas continuados	p.110
1.1 - PJYJHD	p.111
1.2 - SD	p.111
1.3 - PDEL V	p.112
1.4 - REPRO	p.112
1.5 - PEC	p.113
2 - Programas nuevos	p.113
2.1 - MAO	p.114
2.2 - PNRT	p.120
2.3 - SCYE	p.122
2.4 - PPATAM	p.125
2.5 - PFSPE	p.127
2.6 - PTC	p.130
2.7 - PIL	p.132
2.8 - PHT	p.136
2.9 - PFCCL	p.137
2.10 - PFIFP	p.138
2.11 - PET	p.139
2.12 - Otros programas	p.140
Resultados inmediatos	p.143
Conclusiones	p.144
CAPÍTULO 4: GOBIERNO DE C. FERNÁNDEZ DE KIRCHNER (2007/2011)	p.147
Punto de partida	p.147
<u>Sección 1: políticas económicas. Objetivos, aspectos de implementación y resultados</u>	p.148
1 - Política Fiscal	p.148
2 - Política Monetaria y Financiera	p.150
3 - Política Cambiaria y Comercial	p.153

4 - Política de Rentas y de Control	p.154
Resultados inmediatos	p.156
<u>Sección 2: políticas sociales de empleo. Objetivos, aspectos de implementación y resultados</u>	p.157
1 - Programas continuados	p.157
1.1 - PJYJHD	p.157
1.2 - SD	p.158
1.3 - PDEL V	p.158
1.4 - REPRO	p.159
1.5 - PEC	p.160
1.6 - MAO	p.160
1.7 - PNRT	p.161
1.8 - SCYE	p.161
1.9 - PFSPE	p.162
1.10 - PIL	p.163
1.11 - PFPCCL	p.164
1.12 - PFIFP	p.164
1.13 - PET	p.164
1.14 - INTERZAFRA	p.165
1.15 - Otros programas	p.165
2 - Programas nuevos	p.167
2.1 - PJMYMT	p.167
2.2 - PAT	p.168
Resultados inmediatos	p.171
Conclusiones	p.172
CAPÍTULO 5: REFLEXIONES FINALES	p.175
Sobre los objetivos y sus fundamentos teóricos	p.175
Sobre aspectos de implementación	p.179
Sobre los resultados	p.182
Sobre las alternativas	p.182
BIBLIOGRAFÍA	p.188
ANEXOS	p.198
Entrevistas y material audiovisual	p.199

ABREVIATURAS

AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos
AFJP: Administración de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social
APN: Administración Pública Nacional
AUH: Asignación Universal por Hijo
BCRA: Banco Central de la República Argentina
BEL: Boletín de Estadísticas Laborales
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BM: Banco Mundial
CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CEDROS: Certificado de Depósitos Reprogramados
CEIL: Centro de Estudios e Investigaciones Laborales
CELS: Centro de Estudios Laborales y Sociales
CEPAL: Consejo Económico para América Latina
CETSyS: Centro de Estudios de Trabajo Social y Sociedad
CFK: Cristina Fernández de Kirchner
CIEPP: Centro Interdisciplinario de Estudio de Políticas Públicas
CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
CTA: Central de Trabajadores Argentinos
ED: Eduardo Duhalde
EUI: Estado como Empleador en Última Instancia
GECAL: Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral
IC: Ingreso Ciudadano
IIGG: Instituto de Investigaciones Gino Germani
INDEC: Instituto Nacional de Estadísticos y Censos
IPC: Índice de Precios al Consumo

LEBAC: Letras del Banco Central
MAO: Programa Manos a la Obra
MDS: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
MECON: Ministerio de Economía de la Nación
MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación
NK: Néstor Kirchner
OEM: Oficinas de Empleo Municipal
OIT: Organización Internacional del Trabajo
ONG's: Organizaciones No Gubernamentales
PAFS: Programa de Apoyo a la Formación Sindical
PAT: Programa Argentina Trabaja
PATTPP: Programa de Asistencia a los Trabajadores de los Talleres Protegidos de la Producción
PBA: Provincia de Buenos Aires
PBI: Producto Bruto Interno
PDEL V: Programa de Desarrollo del Empleo Local
PEA: Población Económicamente Pasiva
PEC: Programa de Empleo Comunitario
PEFATT: Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo
PEI: Población Económicamente Activa
PEN: Poder Ejecutivo Nacional
PET: Programa de Entrenamiento para el Trabajo
PFEP: Programa de Fortalecimiento de Entramados Productivos
PFIFP: Programa de Fortalecimiento de Instituciones de Formación Profesional
PFPCCL: Programa de Formación Profesional y Certificación de Competencias Laborales
PFSPE: Programa de Fortalecimiento del Servicio Público de Empleo
PHT: Programa Herramientas por Trabajo
PIL: Programa de Inserción Laboral
PIPP: Plan Integral de Promoción del Empleo

PJMyMT: Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

PJyJHD: Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

PPATAM: Programa Nacional de Promoción y Asistencia del Trabajo Autogestionado y Microempresa

PRT: Plan Nacional de Regularización del Trabajo

PTC: Programa de Empleo Transitorio en Obra Pública con Aportes de Materiales Trabajadores Constructores

PyMES: Pequeñas y Medianas Empresas

RCFC: Régimen de Crédito Fiscal para Capacitación

REPRO: Programa de Recuperación Productiva

ROPE: Red de Oficinas de Públicas de Empleo

SCyE: Seguro de Capacitación y Empleo

SD: Seguro de Desempleo

SD: Seguro de Desempleo

SIEMPRO: Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales

SIPA: Sistema Integrado Previsional Argentino

TCR: Tipo de Cambio Real

UBA: Universidad de Buenos Aires

UNC: Universidad Nacional de Córdoba

UNGS: Universidad Nacional General Sarmiento

UNLP: Universidad Nacional de La Plata

UNMDP: Universidad Nacional de Mar del Plata

INTRODUCCIÓN

El desempleo como un problema individual y social

En la actualidad se puede advertir que, a partir de la falta de trabajo o empleo, las personas se sumergen en un conflicto que se manifiesta, por lo menos, en tres hechos. Primero, carecen de una fuente de ingresos monetarios que les permiten acceder a un determinado conjunto de bienes y servicios. Segundo, pierden el universo de beneficios que resultan de aquellos derechos a los cuales acceden a través de la inserción formal en el mercado de trabajo. Y tercero, encuentran amenazadas sus autoestimas, experimentando sensaciones de exclusión, reducción de espacios de socialización y pérdida de autonomía.

En sintonía con lo anterior, se ha detallado que "en primer lugar, el desempleo daña el proceso de autonomía de las personas porque genera privación y exclusión económica y porque produce en muchos casos una ruptura con el modo que tienen las personas de representarse a sí mismas a través del trabajo (...). En segundo lugar, la pérdida de soporte a través del trabajo fragiliza los espacios de socialización primaria, volviendo muy vulnerable el espacio de contención básico de las personas que es el núcleo familiar (...). En tercer lugar, el desempleo genera procesos de exclusión social a partir de la imposibilidad de participar en redes sociales más amplias que las de la proximidad social inmediata (...)"¹.

Muchas interpretaciones convergen al subrayar el hecho de que es en el ámbito del trabajo donde las personas encuentran la posibilidad de experimentar sentimientos de realización², y no tan sólo de acceder a ingresos monetarios que le permitan asegurarse un nivel determinado de consumo. En este sentido, "nuestras sociedades son, como escribía Habermas, sociedades fundadas en el trabajo. El trabajo es el fundamento del orden social y determina ampliamente el lugar de los individuos en la sociedad. Es el

¹ Merlinsky, G. (2002). *Las consecuencias sociales de la desocupación en Argentina: el desempleo y sus múltiples modos de exclusión*. Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales, p. 36.

² El trabajo es más que el trabajo, y por lo tanto el no-trabajo es más que el desempleo. Ver Castel, R. (2014:390).

principal medio de subsistencia y ocupa una parte esencial en la vida de los individuos. Trabajar es una norma, un hecho social total"³.

Frente a lo anterior, Argentina no constituye una excepción. En nuestros días, estar sin trabajo o empleo es decididamente un problema tanto para las personas que lo padecen como para la comunidad en su conjunto. En el plano de lo individual, el inconveniente emerge a partir de lo ya dicho y puede extenderse hacia situaciones límites como, por ejemplo, el suicidio. Así lo advierten Murmis y Feldman, quienes escriben que "(...) el suicidio constituye uno de los hechos que ilustran dramáticamente la densidad que, en su extremo y en contextos dados, puede llegar a alcanzar la percepción del desamparo, impotencia y trastocamiento de las relaciones sociales de las personas, es decir, de su mundo personal, familiar y el constituido por otros vínculos frente a la desocupación o la imposibilidad de encontrar trabajo. Una investigación periodística realizada en oficina de ANSES del conurbano bonaerense que dan información o donde se gestiona el seguro de desempleo, encontró un cruel denominador: en casi todas las oficinas se registraron casos de viudas que iban a averiguar si les correspondía el seguro, porque sus maridos, desocupados, se habían suicidado"⁴.

En el ámbito de lo colectivo, el desempleo se presenta como una complicación a la hora de pensar en mayores niveles de integración social que permitan una cohesión aceptable entre los miembros que, por fin, se traduzca en una convivencia armónica y fructífera. En este sentido, se ha argumentado que "(...) la persistencia de altos niveles de desempleo abierto contribuirá a profundizar severamente la segmentación social (...)"⁵. En consecuencia, "el desempleo no es solo un factor que afecta de manera específica o circunscripta a algunos, o especialmente a ciertas categorías sociales, sino parte de un proceso global de degradación del mundo del trabajo y, más en general, de los lazos sociales (...)"⁶.

El desempleo como un desafío para las políticas públicas

Desde otro punto de vista, el desempleo ha sido también un problema para la élite política gubernamental nacional de la postconvertibilidad, la cual fijó el acceso al mercado de

³ Meda, D. (2007) *¿Qué sabemos sobre el trabajo?* Revista de trabajo, Año 3, Número 4, p. 1.

⁴ Murmis, M. y Feldman, S. (1997). *De seguir así*. En Beccaria, L y López, N. *Sin trabajo. Características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Unicef, Losada, segunda edición, p. 214.

⁵ Ídem, p. 196.

⁶ Ídem, p. 216.

trabajo como un criterio a partir del cual se viabilizaría la denominada inclusión social. Dicho de otro modo, la alta valorización del trabajo y su estrecha relación con la noción de progreso se hizo presente de modo invariable en el discurso político oficial argentino. Por consiguiente, se circunscribió al desempleo a una situación decididamente no deseada y, además, se le concedió al estado un papel activo para posibilitar el acceso de los desocupados al mercado de trabajo.

Entonces, bajo el estado de situación planteado, no solo resulta importante estudiar aquellas políticas públicas abocadas a mejorar el nivel de trabajo y empleo, sino además imprescindible. Es necesario que desde las diferentes disciplinas que componen a las ciencias sociales, y en especial la ciencia política, se puedan ensayar respuestas ante interrogantes tales como: ¿qué es lo que pueden hacer las élites gubernamentales frente el problema del desempleo?, ¿qué es lo que realmente hacen?, ¿cuáles son sus efectos y sus limitaciones? En definitiva, ¿qué pueden esperar los ciudadanos de dichas élites?

Ahora bien, además de los interrogantes planteados, cabe otra pregunta: ¿por qué motivo son importantes los años que siguen al abandono del régimen de la convertibilidad en nuestro país para analizar las políticas públicas nacionales vinculadas al trabajo y el empleo? Dicho de otro modo: ¿cuál es el sentido de poner especial atención en tales políticas? Pues bien, una de las respuestas que en primera instancia luce como irrefutable es la que sigue.

Para empezar, en el momento del abandono de la paridad cambiaria, Argentina sufrió una de sus peores crisis, tanto en el nivel político, económico y social. Así lo reflejaron los principales indicadores, dentro de los cuales sobresalió la tasa de desempleo, la cual trepó casi al 22% de la población económicamente activa en julio del año 2002. No se había registrado hasta entonces un pico tan alto. Al menos desde el último retorno a la democracia.

Como consecuencia de esta situación, la élite política gobernante de turno tuvo que activar medidas de emergencia. Una de ellas, por ejemplo, se tradujo en el programa social denominado Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PjyJHD), el cual nació "(...) como un instrumento para apaciguar un conflicto social de características inéditas

que pusieron en juego la continuidad del sistema político institucional (...)”⁷. De este modo, en medio de una situación de marcada adversidad, la élite política gobernante tuvo que evidenciar la capacidad estatal⁸ para intervenir la realidad nacional y mejorarla según las demandas sociales más relevantes del momento.

Así las cosas, la propuesta de realizar una descripción y luego una reflexión sobre las políticas públicas nacionales de generación y mejora del trabajo y el empleo a partir del período de la postconvertibilidad, comprende múltiples intereses para la ciencia política. Sobre todo en un momento como el actual, donde no son pocos los estudios, tanto locales como internacionales, que advierten las tendencias regresivas del mercado de trabajo, ya no solo por presentarse como altamente excluyente sino también por empezar a dejar de ser el espacio donde las personas encuentran los medios necesarios para escapar a condiciones de pobreza⁹. Pues, “en primer lugar, se trata de comprender que, dadas las condiciones de producción y distribución del modo de regulación económica contemporáneo, todos los trabajadores se han vuelto precarios en potencia. Esta conclusión surge al observar los cambios producidos en las condiciones técnicas que requiere el proceso de reproducción económica y que determinan no solo el bajo uso del empleo por unidad de producto sino también una mayor flexibilidad y discontinuidad en las relaciones de empleo”¹⁰.

Frente a un escenario con características semejantes, una alternativa que se vienen ofreciendo es la que sigue: “la vía de solución no son las políticas que insisten en que es posible lograr el empleo asalariado para todos, y mucho menos aquellas que culpan a los desempleados de su situación. Se trata de reflexionar sobre cómo hacer del vicio una virtud; cómo hacer que la situación derivada de las nuevas condiciones técnicas sea aprovechada también por los trabajadores. Gorz sostiene que la clave para lograrlo es que esa discontinuidad laboral se convierta en un modo de vida deseable, elegido, capaz de estructurar una matriz social que sea valorada por el conjunto de la sociedad de cultura y sociabilidad. En esta búsqueda, muchos de los elementos de los actuales principios de organización deberían modificarse, particularmente aquellos que hacen que el empleo sea

⁷ Pautassi, L et al (2003). *Plan Jefas y Jefes: ¿derecho social o beneficio sin derechos?*, p. 1.

⁸ Migdal (1988) la entiende como la capacidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad.

⁹ Situación que se etiqueta con el término “trabajadores pobres”, y que ha sido tratada en diversos estudios. Ver, por ejemplo, Gárriz, A. et al (2012). *Trabajadores pobres en Argentina*. CEIL – CONICET, Serie Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo. N°12, 4to trimestre.

¹⁰ Lo Vuolo, R. (1999). *La pobreza de la política contra la pobreza*. Ed. Miño y Dávila, 1ra edición, p. 119.

lo que da derecho a tener otros derechos”¹¹. Sin embargo, cuando no utópica, resulta poco ejecutable, al menos en el corto plazo, un quiebre en el sentido que sugiere André Gorz¹². En el caso argentino, vale repetir, tenemos una sociedad que, en términos de Jürgen Habermas¹³, está fundada en el trabajo.

Como quiera que sea, el objeto de estudio propuesto en este trabajo se ubica en el pasado, esto es, en lo que efectivamente se ha hecho desde la Administración Pública Nacional. En última instancia se intentará una revisión de políticas públicas nacionales alternativas y también un planteamiento crítico que, de algún modo, deje abiertos algunos interrogantes.

En concreto, lo definido como central en este trabajo son las políticas públicas de trabajo y empleo, de alcance nacional, llevadas a cabo desde el año 2002 hasta el año 2011. La relevancia, tal como se ha intentado manifestar, está dada por el contexto en el cual se han implementado dichas políticas. El fin prioritario es poder arribar a una comprensión holística y profunda del objeto de estudio. De modo complementario, es de interés recorrer el estado del debate actual vinculado al contenido y la dirección de las políticas públicas de promoción de trabajo y empleo, considerando las tendencias identificadas en el mercado de trabajo argentino.

Más detalladamente, este trabajo se propone como objetivo general una reflexión sobre las políticas públicas para el aumento o mejora del trabajo y el empleo, llevadas a cabo desde la Administración Pública Nacional, desde el abandono del régimen de la convertibilidad hasta el final del primer período de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Como objetivos específicos, se trata de identificar, en primer lugar, las políticas públicas para el aumento y/o mejora del trabajo y el empleo, llevadas a cabo desde Administración Pública Nacional a lo largo del período mencionado. En segundo lugar, se busca comprender y describir los fundamentos teóricos sobre los cuales se han apoyado las políticas públicas identificadas. En tercer lugar, se procura advertir y detallar los objetivos explícitos asignados a las políticas públicas en cuestión. En cuarto lugar, se apunta a rescatar diversos aspectos de modalidades de implementación previstas. En

¹¹ Ídem, p. 235.

¹² Filósofo existencialista y analista económico vienés.

¹³ Filósofo y sociólogo alemán, miembro de la segunda generación de la afamada Escuela de Frankfurt y uno de los exponentes de la Teoría Crítica desarrollada en el Instituto de Investigación Social.

quinto lugar, se aspira a conocer y analizar los resultados obtenidos a partir de la ejecución de las políticas públicas de interés. Por último, se ensaya un planteamiento crítico sobre las políticas públicas desarrolladas desde la Administración Pública Nacional destinadas al aumento y/o mejora del trabajo y empleo.

Para llevar adelante el cumplimiento de los objetivos propuestos, se intentará explorar el objeto de estudio en profundidad, buscando particularmente la comprensión de la perspectiva de los actores encargados de elaborar y poner en práctica las políticas públicas relacionadas con la creación o la mejora del trabajo y el empleo. Luego se irán construyendo significados a partir de los datos emergentes siguiendo un proceso de razonamiento esencialmente inductivo. Se tomará como marco de referencia al constructivismo e interpretativismo.

Por otro lado, se escogerá un marco teórico flexible que sirva referencia para la labor con los datos y la información recabada. Por último, vale resaltar que no se parte de ninguna hipótesis. No es de interés en este trabajo la generalización de resultados sino más bien la conquista de ciertos elementos que permitan arribar a una reflexión holística. Así, el método de investigación es interpretativo, con características descriptivas y comprensivas. El diseño es no experimental, longitudinal de tendencia, mientras que el objeto de estudio se estructura a partir de la distinción, por un lado, de la unidad de análisis, dada por las políticas públicas formuladas y ejecutadas desde la Administración Pública Nacional, tendientes al aumento y mejora del nivel de trabajo y empleo; y por otro lado, la unidad de observación, dada por acciones, medidas, planes y programas formulados y ejecutados desde la Administración Pública Nacional, tendientes al aumento y mejora del nivel del trabajo y el empleo. Además, se utiliza la técnica de muestreo no probabilístico estratégico basado en saturación teórica y se recurre a fuentes de información primaria tales como entrevistas abiertas y/o semiestructuradas con referentes claves, y fuentes secundarias directas como, por ejemplo, discursos, acciones, programas, normativas y otras investigaciones con datos brutos. También se incorpora material audiovisual y otras fuentes secundarias indirectas como investigaciones con datos procesados.

Por último, el contenido del trabajo a desarrollar se estructura en cinco capítulos diferentes. En el primero se persigue el propósito de introducir aspectos teóricos y

conceptuales básicos relacionados en forma directa con el objeto de estudio fijado. El segundo capítulo, en cambio, apunta a describir aquellas políticas económicas y sociales propias del período 2002/2003, implementadas desde la Administración Pública Nacional, tendientes a influir de un modo u otro en el nivel de trabajo y empleo. El tercer capítulo reproduce el mismo esquema de análisis planteado en el segundo capítulo para el período 2003/2007, mientras que el cuarto capítulo hace lo propio con el período 2007/2011. El último capítulo, por su parte, intenta rescatar una síntesis crítica que se apoya mayoritariamente en dichos, frases, declaraciones provenientes de referentes claves. El fin, en todo caso, es arribar a una conclusión reflexiva que, de modo más o menos explícito, desnude los interrogantes que impone la situación actual en torno al trabajo y al empleo, tanto a nivel local como regional.

Las políticas públicas de trabajo y empleo como objeto de estudio

La OIT (Organización Internacional del Trabajo) ha publicado un conjunto de informes que refieren al tema planteado. Uno de ellos es 'Tras la crisis', el cual ha sido escrito desde el IIEL (Instituto Internacional de Estudios Laborales), perteneciente a OIT. En este trabajo, publicado en el año 2007, se sostuvo que "la política pública implementada por el Estado argentino a partir del año 2003 estuvo inspirada por el concepto de trabajo decente (...). Esto fue acompañando además por una integración y articulación de las políticas económicas y laborales que, como veremos, dan cuenta de una parte fundamental del modelo de crecimiento: alimentado por un círculo virtuoso de demanda, empleo e inversión"¹⁴. Por otro lado, "el objetivo de la generación de empleo decente como centro de las políticas económicas y laborales estuvo respaldado en un modelo económico basado en un tipo de cambio competitivo y en el énfasis en la generación de un superávit fiscal y comercial consolidado, apoyado por una fuerte política de ingresos hacia la población activa y pasiva que realimentara la importancia del mercado interno como motor de la demanda"¹⁵.

¹⁴ Somavia, J. (2007). *Tras la crisis: el nuevo rumbo de la política económica y laboral en Arg. y su impacto. Introducción*. IIEL - OIT, Serie de Investigación 114, p. 13.

¹⁵Idem.

En suma, el trabajo del IIEL afirma que “las políticas públicas implementadas desde 2003 introdujeron una nueva concepción del trabajo (...), como un articulador entre la esfera económica y social, como base de la cohesión social, como fuente de la dignidad de las personas y como factor constitutivo de la ciudadanía”¹⁶. Asimismo, “el diseño y la gestión de políticas laborales y de empleo en su sentido amplio (...) pasaron a ser un eje central en la consolidación del nuevo patrón de crecimiento, fundamentado en la decisión de colocar al empleo en el centro de las políticas económicas y sociales”¹⁷.

No obstante, Marta Novick¹⁸ y Carlos Tomada¹⁹, coautores del informe mencionado y miembros del MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social), reconocieron que: “(...) esta nueva configuración de las políticas públicas no permite hablar estrictamente de un nuevo modelo de política económica y laboral (...). Uno de los obstáculos más importantes tiene que ver con la alta y persistente informalidad en la región (...) que resulta también de la escasa complejidad de la estructura productiva, de la baja circulación de conocimiento y aprendizaje, de una modernización del sector formal basado en innovaciones de carácter incremental, y en una racionalización de procesos productivos más que en el aumento de capacidades tecnológicas endógenas”²⁰.

Cuatro años más tarde, OIT publicó otro informe titulado ‘Políticas públicas de empleo y territorio. Informe final del Programa de Apoyo a la Consolidación y Mejora de la Calidad del Empleo en Argentina’. En este documento se admitió el acierto en la definición de políticas, tanto económicas como sociales, tendientes a resolver los problemas relacionados con el mercado de trabajo. En torno a las políticas económicas, se afirmó que las mismas fueron complementadas con las laborales, las de ingresos y protección social. Se detalló, además, que fueron definidas a partir de cuatro ejes principales, a saber:

¹⁶ Idem, p. 20.

¹⁷ Novick, M; Tomada, C. (2007). *Tras la crisis: el nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto. Argentina 2003/2006: crecimiento económico con empleo decente ¿Un nuevo modelo para América Latina?* IIEL - OIT, Serie de Investigación 114, p. 27.

¹⁸ Socióloga, especialista en estudios sobre el trabajo, ex funcionaria del MTEySS.

¹⁹ Abogado, Docente y Ex Director de la Carrera Lic. Relaciones Laborales de la Universidad de Buenos Aires. Ex Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

²⁰ Idem, p. 41

1. El desarrollo del mercado interno,
2. Un tipo de cambio competitivo,
3. Una alentadora política de desarrollo industrial, científico y tecnológico, y
4. Un superávit comercial y fiscal con un desendeudamiento creciente.

Por otro lado, en materia de políticas de ingresos se confirmó el establecimiento de modificaciones, actualizaciones y derogaciones a la ley 24.013. En su conjunto, estos cambios apuntaron a proteger a los hogares más vulnerables, afectados por la situación de desempleo. En lo relativo a políticas laborales, se mencionó la promulgación de la ley 25.877, la cual propuso un conjunto de instrumentos para promover el trabajo decente.

Por último, en cuanto a las políticas de empleo, las mismas se explicaron a partir de dos etapas sucesivas. La primera, entre 2003 y 2005, mostró un fuerte impulso de políticas pasivas de empleo, sobre todo a través del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. La segunda, a partir del 2005, donde se pasó a ejecutar políticas activas de empleo en el marco del Plan Integral para la Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo, el cual promovió la inserción laboral en empleos de calidad, y brindó a las personas capacitación y asistencia para la inserción y el sostenimiento del empleo. A partir de aquí, según el informe de OIT, las políticas de empleo comenzaron a evolucionar hacia políticas activas que favorecieron la creación de empleo genuino y productivo y la transformación de programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la mano de obra desocupada.

Dicho de otro modo, y utilizando los propios términos de los autores del informe, se afirmó que “el objeto y las características de las políticas de empleo han evolucionado de un esquema de política social y transferencia de ingresos (políticas pasivas), a un sistema basado en la mejora efectiva de las condiciones de acceso al mercado de trabajo (políticas activas)”²¹.

Simultáneamente, desde CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) sobresale la cantidad de trabajos realizados desde el ámbito del CEIL (Centro

²¹ Abad, L.; Arroyo, J. et al (2011). *Políticas públicas empleo y territorio. Informe final del programa CEA*. OIT – MTEySS, 1ra edición. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina, p. 12.

de Estudio e Investigaciones Laborales) y particularmente aquellos que han sido elaborados por Julio César Neffa y sus colaboradores. Buena parte de dichos trabajos pertenecen a la serie Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo, la cual preveía una salida trimestral de los resultados de las investigaciones realizadas por investigadores y becarios del programa Trabajo y Empleo Urbano, ejecutado desde el propio CEIL.

A modo de resumen, resulta conveniente citar los siguientes trabajos. El primero, llamado 'Políticas de empleo; dimensiones conceptuales y diversos componentes', publicado en el año 2011. Aquí se ofreció un encuadre teórico para poder delimitar conceptualmente a las políticas de empleo. En esta dirección, se propuso, entre otras cosas, una doble definición: "en sentido amplio, el concepto de política de empleo designa al conjunto de intervenciones del sector público con repercusiones sobre el mercado de trabajo, que pueden producir cambios en la estructura y funcionamiento del mismo en términos cuantitativos o cualitativos"²². En cambio, "en sentido estricto, la política de empleo agrupa al conjunto de acciones que apuntan a anticipar o a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a generar nuevos empleos, reducir el desempleo y el subempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, favorecer la formación y reconversión profesional así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo"²³.

Como segundo trabajo, es oportuno citar 'Políticas públicas de empleo III 2002/2010'. Este documento, publicado también en el año 2011, afirmó que, como consecuencia de la implementación de un conjunto de políticas diferentes a las practicadas a lo largo de los '90, se lograron los siguientes resultados: "1) el crecimiento del número de empleos; 2) una mejor distribución funcional del ingreso (...); 3) la recomposición del ingreso de los jubilados y pensionados, el otorgamiento de jubilaciones no contributivas, y la tendencia hacia la universalización de las asignaciones familiares; y 4) para los desocupados, donde sólo un reducido porcentaje está en condiciones de percibir el subsidio previsto en la Ley Nacional de Empleo, se creó el seguro de capacitación y empleo (SCyE), que se propone

²² Freyssinet, 2003 y 2006. En Neffa, J.C. (2011). *Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes*. CEIL – CONICET, Serie Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo, N°8, 4to trimestre, p. 12.

²³ Idem.

constituir un sistema integral de prestaciones por desempleo de carácter contributivo articulado con políticas de empleo”²⁴.

En tercer lugar, cabe mencionar un trabajo llamado ‘El proceso de activación de las políticas públicas de empleo, un estudio comparativo entre Argentina y Uruguay en el período 2000/2012’. En el presente, los investigadores Brown y Vignolo destacan un avance, en comparación con la década de los ‘90, en materia de políticas activas de empleo. Al mismo tiempo, caracterizan a las mismas como concentradas en pocos programas, con mayor densidad y articulación de las acciones de empleo, y desarrolladas en un marco de mayor institucionalización.

Por otro lado, Brown y Vignolo no dejan de reconocer que en el período postconvertibilidad se corroboran políticas consideradas como contrarreformas del período neoliberal. También destacan avances en materia de redistribución del ingreso como consecuencia de la aplicación de políticas heterodoxas, y una reducción de la pobreza y la indigencia. No obstante, pese a los aspectos positivos destacados, también afirman que: “(...) para generar cambios estructurales que impulsen un impacto de largo plazo es preciso tener en cuenta cual es el sistema de dominación que se establece cuando se piensa la inclusión social a través del trabajo en un mundo en el que ya no pareciera haber trabajo para todos”²⁵.

En cuarto lugar, se puede acceder a ‘Políticas sociales y mercado de trabajo, los límites del Workfare en Argentina. Un estudio cualitativo sobre las problemáticas de inserción en el empleo de beneficiarios del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Argentina Trabaja’. El trabajo corresponde a Brenda Brown, quien, entre sus conclusiones, plantea lo siguiente: “(...) si el crecimiento económico de los últimos años no logró incluir laboral y socialmente a una parte de los trabajadores, ¿podrá hacerlo en situaciones de recesión?, ¿alcanza con brindarles herramientas como la formación y la orientación?, ¿es posible pensar la inclusión social a través del empleo asalariado/empleo independiente o quizás ha llegado el momento de pensar otras alternativas de inclusión social? ¿Podemos seguir

²⁴ Neffa, J. C. et al (2011). *Políticas públicas de empleo III 2002/2010*. CEIL – CONICET, Serie Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo, N° 3, 4to trimestre, p. 8.

²⁵ Brown, B; Vignolo, A. (2013). *El proceso de activación de las políticas públicas de empleo, un estudio comparativo entre Argentina y Uruguay en el período 2000/2012*, CEIL – CONICET, p. 14.

pensando al empleo asalariado o por cuenta propia como las únicas definiciones de trabajo, o sería pertinente pensar en la ampliación de tal concepto?"²⁶. Párrafo aparte, Brown agrega: "(...) durante este último tiempo, se avanzó en el debate entre académicos y organizaciones respecto a la posibilidad de pensar otras formas de inclusión que vayan más allá del mundo laboral. En las últimas décadas, el fenómeno de los trabajadores pobres comenzó a interpelar al empleo y a los ingresos que este genera como único mecanismo de inclusión y salida de la pobreza"²⁷.

El Instituto de Investigación Gino Germani (IIGG), dependiente de la Universidad de Buenos Aires, es otro reconocido centro de producción de conocimiento en el ámbito de las ciencias sociales. Desde aquí se realizan distintos trabajos, con abordajes teóricos diversos. Por ejemplo, en el año 2005 se realizó un estudio que refirió al trabajo como la cuestión social²⁸ de nuestros días y propuso una clasificación relativa a las posturas más definidas sobre el tema. En este sentido, se sostuvo que "en los últimos años se ha presentado un fuerte debate en torno a la cuestión del trabajo. Este debate (...) nosotros lo clasificamos en posturas que plantean el fin del trabajo (Rikin, 1999), posturas que centran su atención en la crisis y/o transformación del trabajo (Antunes, 1999) y posturas que insisten en que el trabajo es un valor que permanece (De la Garza Toledo, 2000). En la gestión pública local se evidencia estas diferentes posturas en la tensión que se reproduce entre el discurso político hegemónico que insiste que asistimos a una crisis coyuntural del trabajo – empleo (BID, BM, MTEySS) y la emergencia de análisis que plantean que el desempleo se ha tornado crónico, estructural y que habrá que habituarse a la idea de que una buena cantidad de personas que forman parte de la PEA no encontrarán trabajo. Es en este marco que se expanden las propuestas del Ingreso Ciudadano a nivel internacional y del Seguro de Empleo y Formación en lo local"²⁹.

Cuatro años más tarde, como becaria de IIGG, Malena Hopp publicó 'Políticas sociales de empleo en la Argentina 2003 – 2008: un estudio comparativo de planes de promoción del autoempleo'. Aquí, la autora afirmó que diversos estudios evidenciaron un contexto de

²⁶ Brown, B. (2015). *Políticas sociales y mercado de trabajo, los límites del Welfare en Argentina. Un estudio cualitativo sobre las problemáticas de inserción en el empleo de beneficiarios del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Argentina Trabaja*. CEIL – CONICET, p. 22.

²⁷ Ídem, p. 22

²⁸ Término utilizado por autores tales como Pierre Rosanvallon (La nueva cuestión social) o Robert Castel (La metamorfosis de la cuestión social) para referirse al problema social relevante de cada momento histórico.

²⁹ Costa, M. (2005). *Crisis del trabajo, políticas sociales y propuestas alternativas*. IIGG – UBA, p. 22.

disminución del desempleo y un alto crecimiento económico que se extiende, al menos, hasta el año 2006. Asimismo encontró algunos denominadores comunes en los programas de promoción del autoempleo, pues: "(...) todos los programas de promoción del autoempleo parten de pensar el trabajo como articulador del mundo de la vida y como elemento de reconocimiento social. Sin embargo, no se plantea seriamente –al menos desde la normativa, acciones y leyes de apoyo que hasta el momento se impulsaron- la cuestión de garantizar un sistema de seguridad social para estas formas de trabajo y el problema de la calidad de empleo que estos planes promueven"³⁰.

Desde el Centro de Estudios de Trabajo Social y Sociedad (CETSYS), dependiente de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), se cuenta con una publicación que data del año 2009, titulada 'Programas sociales de empleo e inserción laboral en la economía informal por parte de los destinatarios'. Aquí, lo distintivo respecto de los estudios antes citados, fue la introducción de la perspectiva de las representaciones sociales³¹ sobre el trabajo y trayectorias laborales de los mismos beneficiarios. Al respecto, las autoras afirmaron que "(...) resulta imprescindible atender a otras cuestiones: por un lado, mejorar las condiciones objetivas y, por otro, aspectos de índole subjetivos. Entre las primeras nos referimos a la necesaria existencia de otras condiciones estructurales, económicas, políticas y sociales que incidan favorablemente en la inserción laboral de los grupos más vulnerables de la sociedad. Entre las segundas, consideramos que resulta relevante a la hora de la planificación e implementación de los programas atender a los sistemas de ideas de los distintos actores involucrados en la gestión y la aplicación de las políticas y a las concepciones conformadas por los sujetos destinatarios en base a sus propias experiencias y trayectorias"³².

Otro trabajo publicado desde CETSYS fue titulado 'Programas de empleo y de transferencia condicionada de ingresos: análisis en perspectiva sobre las concepciones del trabajo y los programas', y también procuró analizar las representaciones que se

³⁰ Hopp, M. (2009). *Políticas sociales de empleo en la Argentina 2003/2008: un estudio comparativo de planes de promoción del auto-empleo*. IIGG – UBA, p. 21.

³¹ La representación social es una modalidad particular del conocimiento, cuya función es la elaboración de los comportamientos y la comunicación de los individuos. La representación es un corpus organizado de conocimientos y una de las actividades psíquicas gracias a las cuales los hombres hacen inteligible la realidad física y social. Se integran en un grupo o en una relación cotidiana de intercambios, liberan los poderes de su imaginación. Ver Moscovici, S. (1979:17).

³² Schettini, P. et al (2009). *Programas sociales de empleo e inserción laboral en la economía informal por parte de los destinatarios*. CETSYS – UNLP, p. 20.

configuran y despliegan en la ejecución de los programas sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos. En este caso, con más especificidad, la autora Gabrinetti detalló que: “en el año 2000 aún persistían –pese a las experiencias de desocupación– los valores tradicionales sobre el trabajo lo que incidía en la distinción entre un trabajo y un programa sobre todo para los mayores con experiencia de trabajo registrada (...). En 2003, con una trayectoria de desocupación de más larga data y sobre todo frente a la dialéctica expectativas/oportunidades que se les ofrecía a los agentes entrevistados las representaciones sobre el trabajo se resquebrajan; en el caso específico de los jóvenes se descrea de dichos valores, mientras que en las mujeres persisten las referencias a asociar el trabajo con la organización familiar y en relación con el hogar (...). En 2009, se recuperan con ciertos reparos algunos valores vinculados al trabajo (...). En el 2012 los cooperativistas recuperan el valor de la dignidad asociado a las cooperativas y al trabajo organizado colectivamente, mientras que en los jóvenes permanece el desconocimiento de las representaciones tradicionales del trabajo”³³.

Desde la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), por su parte, se han publicado oportunamente los avances de un trabajo de investigación llamado ‘Estado y desempleo en Argentina (2003 – 2013), fronteras entre las políticas económicas, sociales y laborales’. En dichos avances, las autoras ordenaron algunas de sus sentencias en torno a dos períodos de tiempo distintos y afirmaron: “el período que va de 2003 a 2007, encontramos dos cuestiones centrales para el análisis: el giro en la intervención del Estado distinguiendo políticas asistenciales y políticas activas de empleo y la caracterización de los desempleados. Se asistirá a una redefinición de la política social en general, en tanto políticas que forman parte de un proyecto global para un país o una sociedad (...). En ello, es clara la definición desde la cartera de trabajo a reorientar ese rasgo de asistencialización del desempleo como único modo de abordaje estatal de la cuestión”³⁴.

Por otro lado, respecto del segundo período sostuvieron que: “(...) está caracterizado por la implementación de políticas macroeconómicas contracíclicas con doble objetivo económico y social; el cambio en la denominación de los destinatarios de los programas

³³ Gabrinetti, M. (2015). *Programas de empleo y de transferencias condicionadas de ingresos: análisis en perspectiva sobre las concepciones del trabajo y los programas*. CETSYS – UNLP, p. 12.

³⁴ Ídem, p. 21.

sociales; y la fuerte incorporación de una perspectiva de economía social. Los trabajadores asalariados recuperan la red de protección social y derechos laborales a través de la Seguridad Social. Los desocupados (...) 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 sectores de desempleo duro y de mayor dificultad de inserción laboral aún son atendidos desde una diversidad de programas o mecanismos de uno u otro sector de políticas (...) con diversas lógicas”³⁵.

Como conclusión, las autoras señalaron: “si bien las políticas tienen objetivos de inclusión a través del trabajo, se reconoce que aún en momento de crecimiento del empleo y de recuperación de los principales indicadores económicos, perdurarán ciertas lógicas de funcionamiento del mercado de trabajo que no garantizan la incorporación de toda la oferta de la fuerza de trabajo. Sin embargo, aparecen nuevos elementos que nos generan nuevas preguntas. Las políticas sociales y laborales orientadas a la promoción de emprendimientos socio – productivos y el trabajo autogestionado abren el debate sobre este tipo de intervenciones estatales, donde se desdibujan las fronteras analíticas -y políticas- que las han diferenciado históricamente, y ponen en duda el tipo de distribución del ingreso que propician”³⁶:

‘Coordinación de políticas públicas y empleo: desafíos y oportunidades en una economía global’ ha sido otro interesante reporte publicado en el 2009, realizado por Roxana Maurizio, desde la Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS), junto a otras dos asistentes pertenecientes al MTEySS. En este caso, el objetivo apuntado fue comparar los grados de libertad de las políticas públicas en Argentina bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes pero ambos en un contexto internacional de alta movilidad de bienes y de capitales. A grandes rasgos, se concluyó que: “la experiencia argentina indica que existen entornos que, a pesar de producir crecimientos importantes del PBI, no favorecen la creación de empleo y contribuyen al aumento de la desigualdad”³⁷. Por ejemplo, “uno de los ejes centrales del nuevo rumbo macroeconómico ha sido la

³⁵ Ídem, p. 2.

³⁶ Ídem, p. 22

³⁷ Maurizio, R. et al (2009). *Coordinación de políticas públicas y empleo: desafíos y oportunidades en una economía global*. UNGS - CONICET, p. 23.

generación de empleo (...). Ello no estuvo basado exclusivamente en las elevadas tasas de crecimiento económico sino que estuvo asociado también a una alta elasticidad empleo producto y a un paquetes de medidas en el ámbito laboral tendientes a apuntalar el crecimiento de la demanda de empleo y a mejorar su calidad³⁸. No obstante, “a pesar del dinamismo macroeconómico y del empleo, aún persisten en el país elevadas tasas de precariedad laboral, desigualdad de los ingresos y de privación social³⁹. Por consiguiente, “Argentina debe avanzar hacia un sistema de protección social integrado y coordinado de modo de maximizar el impacto positivo de los beneficios que reciben las familias, de suprimir duplicaciones y de direccionar correctamente los fondos con el objetivo final de alcanzar niveles elevados de bienestar y equidad social⁴⁰”.

Desde la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP) se han realizado otros dos trabajos que también vale la pena citar. ‘Gasto social, informalidad laboral y bienestar en América Latina’ es uno de ellos. A través de éste, su autor encontró oportuno trazar algunas semejanzas entre los diferentes estados que forman parte de Latinoamérica. En esta dirección, consideró: “las instituciones de política pública juegan un papel accesorio respecto del mercado, que sigue siendo el principal proveedor de la satisfacción de necesidades sociales, se puede afirmar que los derechos sociales son mínimos y dependen de la inserción productiva de las personas; al mismo tiempo el sistema promueve un refuerzo deliberado de los factores productivos de la sociedad y relaciones estado – mercado y sociedad acaban orientadas hacia el crecimiento económico como prerrequisito para cualquier modo de reorganización del bienestar social⁴¹”.

El otro trabajo, llamado ‘Funcionamiento de los planes sociales: ¿dan respuesta a problemas de inserción laboral o fomentan la vagancia? (...)’, intenta responder, como bien sugiere el título, a una pregunta de intensa vigencia en los tiempos que corren. En esta dirección, Gentile escribió: “(...) nos propusimos acercarnos a ese colectivo social que llamamos personas pobres y lo hicimos para escuchar su explicación (...). Así, esos hombres y esas mujeres nos hablaron entre otras cosas de la falta de oportunidades laborales y de las elevadas exigencias de formación (...) con la que no cuentan; nos

³⁸ Ídem.

³⁹ Ídem.

⁴⁰ Ídem, p. 24.

⁴¹ Del Valle, A. (2011). *Gasto social, informalidad laboral y bienestar en América Latina*. UNMDP, p. 28.

hablaron que la solución al problema de inserción laboral no es un plan social sino que es trabajo digno o formación con salida laboral y nos hicieron saber también que los planes sociales no son vistos como una ayuda (...) sino muchas veces como mecanismos que fomentan la vagancia –que podría minimizarse con la vigencia de una contraprestación-, con el agravante que además de no resolver problemas de inserción laboral –los planes sociales- evidencian problemas en su distribución –que denigra aún más las malas condiciones en que se vive”⁴².

En el ámbito del Instituto de Estudios y Formación de la CTA (Central de Trabajadores Argentinos), Esther Levy realizó otro trabajo llamado ‘Desempleo y pobreza en Argentina. Algunas consideraciones críticas’. Aquí opuso algunos términos entre sí como, por ejemplo, universalismo contra focalización, derecho contra subsidio, seguro contra beneficio, y finalmente reclamó la necesidad de fijar posiciones en torno al destino de la política social. En este sentido, afirmó que: “(...) es necesario tomar posición en relación a si la política social así entendida y destinada solamente a atender los problemas emergentes de la pobreza y la exclusión, conserva algún rasgo de su característica universal o lo ha perdido para siempre (...). Corresponde discutir el concepto de derecho familiar de inclusión social en referencia al programa oficial aquí mencionado, cuando desde su propia formulación queda aclarado que se trata de un subsidio destinado a los pobres mientras dure la emergencia ocupacional. Es en este punto donde las aguas se dividen claramente. Plantear la idea de subsidio remite directamente a la noción de beneficiario, mientras que la idea de seguro está atada a la noción de derecho”⁴³. Por último, Levy afirmó: “(...) cabe sostener que para reconstruir los lazos de solidaridad resultantes de los procesos de trabajo es necesario volver a apelar a la categoría de trabajo como derecho ciudadano, evitando la naturalización de la idea de contraprestación de un subsidio”⁴⁴.

Finalmente, desde el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Políticas Públicas (CIEPP) se han escrito varios documentos relativos al tema de interés. Uno de ellos fija la

⁴² Gentile, N. (2013). *Funcionamiento de los planes sociales: ¿dan respuesta a problemas de inserción laboral o fomentan la vagancia? Un estudio exploratorio a partir de indagar en las opiniones y expresiones de quienes reciben la asistencia social del Estado*. UNMP, p. 25.

⁴³ Levy, E. (2003). *Desempleo y pobreza en Argentina. Algunas consideraciones críticas*. IDEF – CTA, p. 13.

⁴⁴ *Idem*, p. 13.

postura que se sostiene desde este espacio. Su título es 'La política social en la Argentina de la postconvertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo'. En este trabajo, sus autoras, tras haber hecho un análisis sobre las intervenciones del MTEySS una serie de planes sociales, acordaron la siguiente síntesis: "(...) la política asistencial de la postconvertibilidad presenta un giro de énfasis que no modifica las cuestiones centrales de la gestión social de los '90. Se sigue reconociendo en la carencia de empleo la principal raíz de la pobreza, desconociendo la todavía persistente precariedad y vulnerabilidad de los empleos existentes (...). Se sigue transfiriendo a un lugar de responsabilidad individual la causa y potencial solución de los problemas. Se profundizan los rasgos focalizados y segmentados, de los programas y de la población beneficiaria. Se insiste en acciones que no solucionan los problemas, sino que los administran y regeneran su funcionalidad en el presente modo de organización social"⁴⁵.

A modo de síntesis, se puede afirmar que, en general, las políticas públicas presentan un ciclo que se inicia con el diagnóstico, sigue con una instancia de diseño, luego se abre a la etapa de ejecución y finalmente se cierra con la fase de la evaluación. Ahora bien, en cada una de las fases del ciclo se puede advertir, al menos en los estudios citados, que existen posiciones encontradas y también puntos de acuerdo.

En cuanto a la primera instancia, la del diagnóstico, se presentan interrogantes como: ¿es la falta de trabajo o la persistencia del desempleo un problema? En torno a este interrogante inicial es donde parece haber un mayor consenso. Pues se piensa y se afirma que no tener un trabajo o empleo es un hecho que disminuye el bienestar que experimentan las personas. En este sentido, uno de los reportes de OIT habla del trabajo como fuente de dignidad y factor constitutivo de ciudadanía, mientras que otras publicaciones de CEIL mencionan al trabajo como la vía de la inclusión social y, por último, los estudios de Grassi⁴⁶ (de Gino Germani) que lo delimita como el elemento que ensambla la vida social.

⁴⁵ Enríquez, C; Reyes, F. (2006). *La política social en la Argentina de la post – convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo*. CIEPP, Documento de Trabajo N° 55, p. 60.

⁴⁶ Ver Grassi, E. (2012). En *Revista de Ciencias Sociales* 135-136, Resistencias y Novedades en Perspectiva Comparada, p. 185-198.

En segundo lugar, la pregunta que sigue es: ¿se trata de un problema que debe ser resuelto por parte de las políticas públicas formuladas desde el estado? En este caso, también parece haber acuerdo ya que no se pone en duda la necesaria intervención de los aparatos estatales sobre el tema en cuestión. No obstante, desde trabajos como el de Del Valle (UNMDP) se pone en tela de juicio el poder de las instituciones de las políticas públicas y se les atribuye un rol inevitablemente accesorio; mientras que desde trabajos como el de Maurizio (UNGS), los grados de libertad de las políticas públicas están condicionados por los regímenes macroeconómicos.

La tercera pregunta está relacionada con la fase del diseño y es, a diferencia de las anteriores, la que sí se ofrece como un punto de debate intenso. Es decir, a la hora de pensar en el modo de intervención, o bien cómo deben ser formuladas y ejecutadas las políticas públicas, surgen varias propuestas que pueden ser agrupadas en función de diferentes posturas (fijadas al momento del diagnóstico). Estas últimas, retomando a Costa (IIGG), pueden resumirse en tres: aquellas que plantean el fin o la disminución de la actividad laboral, aquellas otras que señalan una transformación constante de dicha actividad y, por último, aquellas que sentencian al trabajo como un valor que se sostiene.

Si se toman las posturas que advierten en la actividad laboral una tendencia irreversible hacia a la merma, entonces se encuentran propuestas de políticas públicas que apuntan a resolver, por la vía de reformas legales, los efectos no deseados tales como la pérdida de ingresos y también de ciertos derechos. En este sentido, las propuestas de Ingreso Ciudadano son un claro ejemplo. Ahora bien, si se consideran aquellas interpretaciones que resaltan el carácter mutable de la actividad laboral, entonces se obtienen propuestas de políticas públicas mandadas a interpretar las 'claves del cambio' y, de este modo, remodelar la oferta de trabajo por medio de planes y programas de formación y capacitación. En cambio, si se presta atención a aquellas posturas que, como dice Costa, definen al trabajo como un valor, se arriba a modelos de políticas públicas más 'combativas' que procuran disminuir la tasa de desempleo tanto por la vía de medidas de política económica (crecimiento económico) como también por la vía de políticas sociales (asistencia del desempleo y mejora de la empleabilidad).

En cuanto a los resultados, también se plantean interrogantes que generan diversas posturas. Sin embargo, subsiste un acuerdo al sostener o bien reconocer que a lo largo del período 2002/2011 la tasa de desempleo ha disminuido. Así lo afirman los trabajos citados de OIT, CEIL e IIGG, entre otros. En cambio, no se puede ver el mismo nivel de consenso sobre otro tipo de efectos, más allá del mero incremento de puestos de trabajo, que han producido ciertos programas gubernamentales.

Más precisamente, pese a la mejora de los indicadores de desempleo, se resalta la necesidad de avanzar sobre la informalidad que predomina en los países de América Latina (Novick y Tomada; Maurizio, Perrot y Villafañe), la importancia de considerar formas de inclusión que vayan más allá del mundo laboral (Brown y Vignolo; Tomatis y Becerra), el planteamiento serio de un sistema de seguridad social que atienda a los problemas que resultan de la baja calidad del empleo que son promovidos por ciertos programas (Hopp), o bien la importancia de implementar programas que atiendan a los sistemas de ideas de los distintos actores involucrados (Gabinetti y Schettini). También se insiste en volver a apelar a la categoría de trabajo como derecho ciudadano (Levy) y la ejecución de acciones que solucionen problemas y no que los administren de modo tal que resultan funcionales al presente modo de organización social (Reyes y Enríquez).

CAPÍTULO 1: ASPECTOS TEÓRICO – CONCEPTUALES

En el presente apartado se pretende recopilar, introducir y fijar algunos elementos teóricos y conceptuales relacionados con el objeto de estudio propuesto. Se trata de construir y presentar un marco de referencia amplio que permita ordenar e interpretar el contenido a desarrollar en los próximos apartados. En este capítulo, en particular, el contenido se distribuye en cinco secciones diferentes. La sección 1 se vincula, desde un sentido genérico, con las políticas públicas y trata de repasar, entre otras cosas, sus diferentes niveles de análisis. La sección 2, por su lado, busca centrarse en un tipo específico de políticas públicas que son aquellas que están destinadas a influir en el mercado de trabajo. La sección 3 se vincula con las políticas económicas y su relación con el mundo del trabajo, mientras que la sección 4 se limita a las políticas sociales de empleo. Finalmente, la sección 5 se compone, fundamentalmente, de un conjunto de precisiones conceptuales y terminológicas relacionadas estrechamente con el análisis del trabajo, el empleo y el desempleo. Además, se ofrece un resumen de algunas de las principales teorías explicativas del paro y el rol que le cabe a las políticas públicas estatales.

Sección 1: Políticas Públicas

Ciencia Política y Políticas Públicas

Con el término políticas públicas, dentro de la ciencia política, se hace referencia a un área temática específica. En la actualidad, “las políticas públicas se han establecido como una subdisciplina en la ciencia política”⁴⁷. Según Germán Agudelo⁴⁸ y Johan Álvarez⁴⁹, “estas comenzaron a ser nombradas en espacios públicos y académicos en Estados Unidos, Francia y España, especialmente por las agencias multilaterales y de desarrollo como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y actualmente se han extendido a las múltiples disciplinas sociales, que ven en este campo mucho por decir y hacer”⁵⁰. Siguiendo con Agudelo y Álvarez, se afirma entonces que, en particular, el

⁴⁷ Golodin y Klíngermann (2001: 67). En Álvarez, J. et al (2008). *La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación*. Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, p. 96.

⁴⁸ Economista, especializado en Gerencia Social y Magíster en Ciencia Política por la Universidad de Antioquia. También es profesor adjunto del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

⁴⁹ Polítólogo por la Universidad de Antioquia.

⁵⁰ Álvarez, J. et al (2008:96). Op. Cit.

interés de la ciencia política por el estudio de las políticas públicas es el estado y la administración pública.

Definiciones

Existen numerosas precisiones acerca del significado de las políticas públicas. Una de ellas, por ejemplo, es la de Agudelo y Álvarez, quienes afirman que las mismas “se relacionan con el conjunto de instituciones que toman decisiones para resolver problemas y desajustes sociales”⁵¹. Otra alternativa es la de Pierre Müller⁵², quien sostiene que las políticas públicas son la forma mediante la cual se le da coherencia, integralidad y sostenibilidad a las decisiones y acciones de los gobiernos.

Asimismo, se ha escrito que las políticas públicas pueden ser entendidas “(...) como cursos de acción y flujos de información en relación a un objetivo público -desarrollados por el sector público, la comunidad y el sector privado-, incluyendo orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos y definiciones o modificaciones institucionales. Este concepto incluye políticas simples y también las agrupaciones bajo un solo título de varias políticas referidas a un tema o conjunto de temas (...)”⁵³.

Paradigmas

Desde la epistemología se pueden advertir enfoques o paradigmas para abordar a las políticas públicas como objeto de estudio. Al respecto, Roth Deubel⁵⁴, en su artículo ‘Perspectivas teóricas para el análisis de políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?, reconoce al menos cinco.

Al primer enfoque lo llama positivista y le asigna un entendimiento acerca de los hechos percibidos que afirma la realidad y la objetividad de los mismos. Agrega que, en este caso, la realidad está determinada por leyes de causalidad que pueden ser descubiertas. En consecuencia, el investigador puede asumir una posición objetiva frente a los hechos y sus hipótesis deben ser verificadas empíricamente.

⁵¹ Ídem.

⁵² Investigador francés, Director de Investigaciones en Ciencia Política del Centro Nacional de Investigaciones Científicas (CNRS), París, Francia.

⁵³ Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1ra edición, p. 16.

⁵⁴ Doctor en Ciencias Económicas y Sociales, con mención en Ciencia Política. Investigador y Docente de la Universidad Nacional de Colombia.

El segundo paradigma, Roth Deubel lo llama neopositivista y lo describe como una perspectiva que admite las dificultades del enfoque anterior, pero reafirma la posibilidad de separar en la práctica valores y hechos. A su vez, el neopositivismo insiste con la importancia de medir los hechos mediante la construcción de indicadores y con el uso de una mayor formalización matemática.

En el área de las políticas públicas, estas dos posiciones epistemológicas concretas, según el politólogo Roth Deubel, se denominan incrementalistas o utilitaristas. Las primeras centran el análisis de la formulación e implementación de las políticas públicas en los procesos de negociación entre varios grupos organizados que defienden intereses particulares durante el proceso legislativo y también ejecutivo. Las segundas, en cambio, se identifican con los análisis costo – beneficio como método de la valoración de las alternativas

Al tercer paradigma lo denomina postpositivista. En este caso, la realidad también existe y los hechos que ocurren pueden ser explicados. Sin embargo, se postula la multiplicidad de causas y efectos que obstaculizan la empresa explicativa. Asimismo, se niega la posibilidad de separar hechos y valores, y, en consecuencia, la objetividad del investigador es apreciada como un ideal frente al cual sólo es posible acercarse mediante la consolidación de una comunidad científica crítica. Por último, desde este paradigma se utilizan enfoques más cualitativos.

La denominada teoría crítica viene a ser el cuarto paradigma. Aquí se comparten las premisas del postpositivismo, esto es, se cree que la realidad existe, pero no es posible acceder a la misma. En consecuencia, la visión que un analista adopte sobre una política pública estará siempre orientada por valores. En otras palabras, la objetividad no es posible y lo que queda es la eliminación de la falsa consciencia y el compromiso con la transformación de la realidad mediante mayor participación de los ciudadanos, afianzado así la democratización de los procesos de políticas públicas.

Además, desde esta perspectiva crítica, las políticas públicas alteran la infraestructura comunicativa de la sociedad. Apoyados en la teoría comunicativa de Jurgen Habermas, los analistas críticos determinan las acciones públicas como acciones fundamentalmente de comunicación. De esta forma, se explica a las políticas públicas en tres etapas. La primera es aquella en la cual la construcción histórica de los problemas de políticas

públicas no se realiza sino por medio de una selección condicionada de las demandas sociales. La segunda, por su parte, refiere a la implementación de las políticas públicas como un proceso que modifica la estructura comunicativa de la sociedad. Y en la tercera, al quedar condicionados los fundamentos normativos y las expectativas de la ciudadanía, se sucede el mantenimiento y reproducción de la dominación.

La teoría crítica, en el campo de las políticas públicas, busca demostrar empíricamente el proceso mediante el cual se mantiene la reproducción, en su contingencia y variabilidad, de las creencias y consentimientos de la ciudadanía. En este sentido, las políticas públicas se convierten en instrumentos de manipulación de los colectivos con el fin de mantener un statu quo determinado.

El quinto y último paradigma se conoce como constructivista. Roth Deubel sostiene que la realidad aquí es una construcción y que la objetividad, por otra parte, no es asequible al investigador. Más coloquialmente: la realidad es relativa. De este modo, el conocimiento que portan los investigadores forma parte de una misma realidad subjetiva y los descubrimientos resultan de la interacción entre diferentes saberes.

En el ámbito de las políticas públicas, este enfoque valora la importancia de considerarlas desde el ángulo del análisis del discurso, privilegiando los procesos de identificación, comparación y descripción de las distintas construcciones de la realidad existentes (narraciones, relatos, retóricas, etc.). Asimismo, los factores cognitivos juegan un papel importante en la formación de políticas públicas. Si la adopción de una política pública se debe, al menos en forma parcial, a su capacidad de ser creíble, se abre espacio entonces para la creación artística, entendida como la expresión de un medio para lograr un resultado y un ideal estético.

Marcos de Análisis

Influenciados en los supuestos de los paradigmas anteriores, los analistas de políticas públicas construyen marcos explicativos que, según Roth Deubel, integran tres tipos de factores. El primero de ellos, vinculado sobre todo al neopositivismo, corresponde a los factores racionales o bien intereses materiales de los actores. El segundo, en cambio, refiere a los factores institucionales o estructurales que inciden en el proceso de formación de políticas públicas y que puede ser situado tanto en el neo y postpositivismo como en la teoría crítica. Y el tercero tiene que ver con la centralidad de los factores

cognitivos o de las ideas, y se supedita a los marcos que se desprenden del postpositivismo, la teoría crítica y el constructivismo.

Más concretamente, Roth Deubel considera que existe un continuum de marcos, desde los más materialistas hasta los más constructivistas. En su artículo, se encarga de describir los cinco más importantes, que son: Marco Secuencial, Teoría de la Elección Racional y Public Choice, Marco IAD, Marco Advocacy Coalitions y Marco Referencial.

1 - Marco Secuencial

Este es el marco clásico que divide al proceso de política pública en diferentes etapas o fases. Este es el ciclo de política o marco secuencial que fue sugerido inicialmente por Harold Laswell⁵⁵. Aquí la política pública se presenta como un objeto de análisis que puede ser subdividido en varias etapas, las cuales se pueden estudiar por separado (influencia del Positivismo). Las etapas corresponden, por lo general y en este orden, a la definición del problema y la construcción de la agenda, la formulación, la decisión (o legitimación), la implementación y, por fin, la evaluación.

La visión fragmentada de este encuadre permitió, sobre todo en los '80, la realización de innumerables investigaciones especializadas en una u otra etapa particular o bien en todo el proceso concebido como una sucesión lógica de etapas. Igualmente, facilitó la elaboración de teorías parciales por cada una de las secuencias del proceso. Esto constituye la fortaleza del marco secuencial, pero también su mayor debilidad, ya que se tiende a perder de vista el proceso en su conjunto.

Debido a que el marco no se centra en una perspectiva teórica en particular, el marco secuencial autoriza una gran flexibilidad de uso. De este modo, para el análisis de cada fase se puede utilizar cualquier teoría. Para la construcción de la agenda se han destacado, por ejemplo, diferentes modelos teóricos. La secuencia de formulación y legitimación de políticas públicas ha sido discutida y analizada por autores tales como Simon (1959), Lindblom (1959), Allison (1971) y March y Olson (1972). También, el estudio de la secuencia de la implementación de la política pública ha ofrecido una obra pionera cuya autoría le corresponde a Selznick (1949).

⁵⁵ Analista político estadounidense, pionero en el desarrollo de la Ciencia Política y en las Teorías de la Comunicación.

Más tarde, surgieron propuestas de revisión sobre la concepción de la implementación, tradicionalmente abordada como un proceso top down (de arriba hacia abajo). De manera destacada, la implementación ha sido considerada entonces como un proceso opuesto, es decir, una secuencia de bottom up (de abajo hacia arriba). Asimismo se han elaborado otras propuestas mixtas, donde la secuencia se ha visto como un proceso evolutivo (Majone y Wildavsky, 1979), como un proceso de aprendizaje (Browne y Wildavsky, 1983), desde una perspectiva interorganizacional (Hjern, 1982) o, más recientemente, como un problema de management público (Hughes, 1994) o de gobernanza (Hill y Hupe, 2002). Por último, la concentración sobre la fase de evaluación de las políticas públicas ha generado la creación de un campo específico del análisis de la política pública con su institucionalización en varios países.

Esta perspectiva secuencial constituye, según Roth Deubel, una excelente puerta de entrada para el estudio de las políticas públicas debido a sus cualidades didácticas, heurísticas, estéticas, y también de flexibilidad y adaptabilidad.

1.1 - Fases

Como se mencionó anteriormente, el marco secuencial reconoce diferentes etapas en la vida de una política pública. La primera etapa se centra en la identificación del problema que se pretende intervenir. Esta etapa, naturalmente, está atravesada por los valores de quienes participan en la elaboración del diagnóstico, por los intereses y las demandas sectoriales, y por los temas instalados en la agenda pública. A su vez, en esta instancia es posible reconocer la actuación de actores tales como partidos políticos, movimientos sociales, gremios, medios, políticos, administración pública, ONG's, etc.

La segunda fase remite a la formulación de soluciones alternativas y definición de criterios para la selección. En este caso, es posible reconocer la participación de parlamentos, gremios, administración pública, organizaciones políticas y sociales, ONG's, etc. La tercera etapa, en cambio, se identifica con la toma de decisión, la cual debe estar apoyada en procesos previos de legitimación para que la intervención alcance el éxito. Los posibles actores involucrados en esta fase son los parlamentos, el presidente, los ministros, los gobernadores, los alcaldes, entre otros. La implementación del plan o la estrategia resultante del proceso descrito hasta acá es ejecutado por la administración pública en compañía del sector privado y de las ONG's, por ejemplo.

El cierre de la secuencia, finalmente, se sucede con la instancia de evaluación, donde se mide y se abre juicio sobre los resultados y los impactos generados a partir de la ejecución del plan o la estrategia. En esta etapa intervienen medios de comunicación, expertos, funcionarios de la administración pública, responsables políticos, ONG's, gremios, etc.

1.2 - Indicadores

En primer lugar, Leticia Delgado Godoy⁵⁶ aclara que los indicadores resultan útiles en las distintas fases de un ciclo de política pública. A su vez, la autora entiende a los indicadores como una magnitud asociada a una actividad que permite, por comparación contra estándares, valorar periódicamente dicha actividades. En relación a los tipos de indicadores, detalla los siguientes:

- 1) Indicadores en la identificación y definición de problemas: se trata de indicadores que muestran en forma clara los problemas que existen y permiten cuantificarlos. Son ejemplos: tasa de desempleo, índice de precios al consumo, etc.
- 2) Indicadores de gestión: durante la fase de implantación de las políticas públicas una autoridad pública moviliza recursos para producir realizaciones concretas, especificables e individualizables, que serían los bienes o servicios en que se materializa la política pública en cuestión. Para asegurar que la implementación se lleve a cabo según lo previsto y de modo eficiente, suele ser útil efectuar un seguimiento mediante indicadores que pueden ser de tres tipos: de recursos, de actividades y de resultados.
- 3) Indicadores de evaluación: en la fase de la evaluación resulta imprescindible conocer los efectos. En esta fase, el criterio de valoración se vincula a la eficacia y apunta a comprobar si se han cumplido los objetivos prefijados. No obstante, no todos los impactos de una política pública pueden ser apreciados en términos numéricos.

2 - Teorías de la Elección Racional y Public Choice

Esta teoría se inserta dentro de la perspectiva neopositivista y considera a "la política pública bajo el ángulo de un problema de acción colectiva, utiliza al individualismo

⁵⁶ Politóloga por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora e Investigadora en el Área de Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, España.

metodológico y la modelización como medio de análisis, y para la interpretación se apoya en algunas nociones claves como bien colectivo, juego estratégico, diferentes conceptos de equilibrio, de solución y de óptimo⁵⁷.

Según Roth Deubel, Balme y Brouard consideran que este enfoque se constituyó en un verdadero paradigma de filiación epistemológica popperiana⁵⁸ que se despliega en un amplio ámbito dentro de las ciencias sociales, y específicamente en el punto de intersección entre la ciencia política, la economía, la filosofía, la psicología, la sociología y el derecho.

En lo relativo al comportamiento de los actores, la teoría de la elección racional lo caracteriza por estar orientado siempre hacia la maximización de las utilidades o bien intereses particulares. Supone actores racionales capaces de ordenar sus preferencias que, actuando en forma independiente de otros actores, buscan maximizar sus beneficios.

Por su parte, los arreglos institucionales deben realizarse bajo los menores costos posibles de transacción, con el fin de garantizar la mayor eficiencia en el uso de los recursos y, por lo tanto, los mejores resultados desde el punto de vista de la relación costo – beneficio. En este sentido, el enfoque posee una fuerte dimensión normativa: la mayor eficiencia de las políticas públicas se obtiene si se incentiva correctamente, a través de instituciones adecuadas, los comportamientos racionales y egoístas de los actores.

3 - Marco IAD (Institutional Analysis and Development)

Este marco, en la opinión de Roth Deubel, logra integrar la dimensión cultural en su explicación de las políticas públicas. Así, se posiciona cercano al neopositivismo y se basa principalmente en la teoría de la elección racional. Desde este encuadre, además, se parte de considerar una 'arena de acción' en la cual se interrelacionan actores individuales y colectivos en una situación que corresponde al arreglo institucional específico operante para la política pública. Luego, se procura explicar las características

⁵⁷ Balme y Brouard (2005:36). En Roth, André Noel (2008). *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte teórico?* Estudios Políticos 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, p. 79.

⁵⁸ El término refiere a Karl Popper, epistemólogo vienés que sostuvo, entre otras cosas, que el conocimiento científico no avanza tanto confirmando nuevas leyes como descartando aquellas que contradicen la experiencia, o sea, a través de la falsación. Escribirá Popper: "nuestras refutaciones, por ende, nos indican los puntos en los que hemos tocado la realidad, por decir así". Ver Popper, K. (1983: 152).

de una política pública y, más tarde, entender los factores que influyen sobre la estructuración de la 'arena de acción'.

Finalmente, el marco comprende tres tipos de factores: las reglas utilizadas por los participantes para ordenar sus relaciones, las características materiales y físicas del contexto y las peculiaridades culturales de la comunidad política en cuestión.

4 - Marco Advocacy Coalitions

En este caso, se parte de cinco premisas. Primero, las teorías sobre proceso o cambio de política deben ser capaces de tener en cuenta la mejor información relativa a los problemas. Segundo, es necesario ver los procesos de política en una perspectiva temporal de larga duración (diez años o más). Tercero, la unidad de análisis no puede limitarse a la estructura gubernamental, sino a un subsistema de política. Cuarto, al interior del subsistema es preciso incluir actores tales como: periodistas, investigadores y analistas de políticas. Y quinto, las políticas públicas incorporan teorías implícitas sobre la manera de alcanzar sus objetivos. Estas teorías pueden ser entendidas como sistemas de creencias que incluyen valores prioritarios, percepciones de relaciones causales y de la importancia del problema, así como apreciaciones sobre la eficacia de los instrumentos de política utilizados, que son incorporados por los miembros de coaliciones de actores militantes o coaliciones de causa/defensa (advocacy coalitions).

Por último, para este enfoque los cambios de políticas ocurren por dos causas: una de orden subjetivo y otra de orden objetivo. Esto es, en parte se suceden cambios en los valores de los miembros de las coaliciones de actores (factor subjetivo); y en parte también las perturbaciones externas ejercen su influencia (factor objetivo).

5 - Marco Referencial

Pierre Müller, promotor de este enfoque, entiende a las políticas públicas como configuraciones de actores y, por lo tanto, pone énfasis en tres cuestiones. La primera refiere al problema de la racionalidad de los actores y pone de relieve la incertidumbre y complejidad de los procesos de decisión. La segunda cuestión, vinculada al papel de la administración pública, se funda en lo que Pierre Müller llama el medio decisional central, el cual está configurado por cuatro círculos de decisión, a saber: el primero donde transitan todas las decisiones (jefes de gabinete, presidentes), el segundo compuesto por

las administraciones sectoriales (ministerios), el tercero formado por los socios externos del estado (gremios, empresas privadas, ONG's), y el cuarto integrado por órganos políticos tales como los congresos o la rama judicial. Finalmente, la tercera cuestión atañe a las redes de actores, las cuales constituyen redes de políticas públicas. En este caso, se trata de identificar a los actores susceptibles de actuar en la interfaz entre las diferentes redes, puesto que serán ellos quienes ejercerán la función estratégica de integración de las diferentes dimensiones de la decisión. Estas redes de políticas públicas, piensa Pierre Müller, son el lugar de la producción de la significación de las políticas públicas.

En general, Pierre Muller entiende que las políticas públicas no son solamente un proceso de decisión, sino el "lugar donde una sociedad dada construye su relación con el mundo"⁵⁹. Así, una política pública es también la construcción de una "imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir"⁶⁰. Es en el referencial de la política pública donde se articulan diferentes niveles de percepción del mundo (valores, normas, algoritmos e imágenes) que se descomponen en tres elementos: el referencial global, consistente en una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales; el referencial sectorial, basado en una representación del sector, disciplina o profesión; y los operadores de transacción que corresponden a algoritmos. Todos los referenciales mencionados, para Müller, están constituidos por ideas, creencias y visiones del mundo, y también tienen un estatuto equivalente al de los recursos monetarios u organizacionales.

Por último, desde este enfoque se sostiene que en la acción política surgen mediadores, entendidos como agentes de cambio que buscan afirmar su hegemonía sobre un sector, que establecen el puente y realizan los ajustes entre el referencial global y sectorial. Este proceso de ajuste –y desajuste- entre referenciales establece, como consecuencia, una dinámica continua de cambio en las políticas públicas.

⁵⁹ Pierre Müller (2006:95). En Roth, André Noel (2008:81). Op. Cit.

⁶⁰ Ídem.

6 - Marco Narrativo Emery Roe

El autor de este marco, Emery Roe⁶¹, se encarga de valorarlo como complementario a un análisis de políticas públicas convencional. Concretamente, ofrece elementos para un análisis narrativo segmentado en cuatro etapas. La primera es aquella en la cual se trata de identificar los principales relatos en torno a la controversia política. La segunda tiene que ver con la necesidad de identificar relatos alternativos o bien contra - relatos. La tercera etapa consiste en enfrentar los dos tipos de relatos con el fin de obtener una meta - relato. La cuarta y última etapa se basa, por fin, en determinar en qué medida el meta - relato permite replantear el problema en torno al cual giran las políticas públicas.

Actores y Alcances

Retomando a Delgado Godoy, "una política pública se presenta como un conjunto de actividades que emanan de uno o varios actores investidos de autoridad pública. En su desarrollo intervienen una variedad de actores gubernamentales y no gubernamentales. Los actores gubernamentales pueden pertenecer a uno o varios niveles de gobierno y administración: local, regional, estatal (...). Los actores no gubernamentales (sindicatos, iglesias, ONG's, etc.) también pueden operar en distintos ámbitos (local, regional, estatal...)"⁶².

Por su parte, Lucy Winchester⁶³, economista estadounidense especializada en evaluación de políticas públicas, señala a los posibles actores que intervienen en una o más fases de una política pública y los ordena en torno a un criterio de pertenencia estatal. De esta forma, bajo la órbita estatal identifica a los tres poderes clásicos (ejecutivo, legislativo y judicial); y por fuera de dicha órbita menciona a partidos políticos, ONG's, medios de comunicación, think thanks⁶⁴, gremios, universidades, organismos internacionales, etc.

⁶¹ Analista e investigador de Política Públicas, Universidad de California, Estados Unidos. Autor de 'Narrative Policy Analysis' (1994).

⁶² Delgado Godoy, L. (2009). *Tema 3. Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas*. En Documentación sobre gerencia pública, del subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad Gestión Administrativa de la Junta de Comunidades de Castilla - La Mancha.

⁶³ Winchester, L. (2011). *La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC*. ILPES, CEPAL.

⁶⁴ La traducción literal de este término es depósito o tanque de pensamiento y refiere, en la actualidad, a aquellas instituciones conformadas por investigadores expertos que cumplen con roles de asesoría para la toma de decisión en diferentes ámbitos.

Poder Ejecutivo

En Argentina, la existencia del poder ejecutivo se corrobora en tres niveles: nacional, provincial y municipal. En particular, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) es el responsable de la Administración Pública Nacional (APN), la cual puede definirse ligeramente como el conjunto de organismos gubernamentales que ejecutan las políticas públicas.

Al mismo tiempo, el PEN se estructura en base a unidades organizativas que pueden dividirse en tres niveles de jerarquía. El primer nivel remite a las unidades de conducción política. Aquí se distingue la presidencia de la nación, la jefatura de gabinete, los ministerios, las secretarías y subsecretarías y los organismos descentralizados. El segundo nivel se constituye por las unidades de primer nivel operativo. En este caso, son ejemplos las direcciones nacionales o direcciones generales. Por fin, el tercer nivel comprende a otras unidades de nivel operativo tales como los departamentos, las divisiones, las oficinas especializadas, etc.

Administración Pública

Para Carlés Ramió⁶⁵ "las administraciones públicas son organizaciones a las que corresponde (...) satisfacer los intereses generales de sus respectivas comunidades. Cualquier administración pública es una organización pero también las entidades que forman parte de la misma, sean éstas formalmente independientes (agencias, organismos autónomos o empresas públicas) o no (departamentos centrales), pueden considerarse organizaciones a fines analíticos"⁶⁶.

Por otra parte, los aspectos más importantes que perfilan a las administraciones públicas como organizaciones diferentes a las privadas son⁶⁷:

- 1) Los organismos públicos no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido estatualmente.
- 2) Las instituciones gubernamentales tienen posibilidades coercitivas.
- 3) El entorno de la gestión pública es voluminoso y complejo, siendo necesaria la negociación.

⁶⁵ Doctor en Ciencia Política y Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona. Catedrático de la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España.

⁶⁶ Ramió, C. (1999). *Teoría de la organización y administración pública*. Ed. Agapea, cap. 1, p. 1

⁶⁷ Subirats, 1991 citando a Rayner et al; 1976 y Galy, 1977.

- 4) Los organismos gubernamentales son más propensos a las presiones políticas. Esto dificulta la planificación a medio o largo plazo.
- 5) La determinación de objetivos se torna confusa.
- 6) Existen pocas presiones estructurales internas en el sector público que conduzcan a una mayor eficiencia de la gestión.
- 7) Es difícil medir o evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas, dada la inexistencia de número rojos que dé cuenta de resultados objetivables.

Finalmente, se puede decir que, en la actualidad, algunas de las tareas más importantes de la administración pública son:

- 1) Protección de la población y el territorio.
- 2) Regulación del comportamiento de la población.
- 3) Aprovisionamiento de recursos.
- 4) Satisfacción de demandas individuales.

Instrumentos

Las autoridades públicas, a la hora de ejecutar una política, cuentan con un conjunto de instrumentos que posibilitan su efectivización. Estos instrumentos, según Lucy Winchester⁶⁸, pueden ser:

- 1) Incentivos económicos (subsidios, impuestos).
- 2) Regulación directa (zonificación, estándares).
- 3) Desregulación o simulación de mercados, privatización.
- 4) Provisión directa o indirecta de bienes y servicios (programas y proyectos).
- 5) Seguros frente a la adversidad (seguridad social, ayudas de emergencia).

Tipos

Siguiendo a Carlos Alza Barco⁶⁹, las políticas públicas admiten diversas clasificaciones. Una de ellas, propuesta por el investigador Theodore Lowi⁷⁰, sugiere cuatro tipos:

⁶⁸ Winchester, L. (2011). Op. Cit.

⁶⁹ Abogado y Magíster en Regulación por la London School of Economics and Political Science. Director de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Perú.

⁷⁰ Profesor de la Universidad de Cornell. Miembro del Instituto de Asuntos Públicos de Cornell, Estados Unidos. Ex Presidente de la Asociación Americana de Ciencia Política y de la Asociación Internacional de Ciencia Política.

- 1) Regulatorias: orientadas a lograr la realización de conductas deseadas o la no realización de conductas indeseadas.
- 2) Distributivas: destinadas a prestar bienes o servicios a los ciudadanos.
- 3) Redistributivas: se trata de políticas que recaudan de algunos para entregar a otros, en particular, por su condición de pobreza o vulnerabilidad.
- 4) Constituyentes: modifican la organización misma del estado.

Por otro lado, desde las ciencias sociales, según Alza Barco, también podemos distinguir políticas:

- 1) Sociales: destinadas a salud, educación, vivienda, etc.
- 2) Económicas: orientadas a aspectos fiscales, monetarios, cambiarios, financieros, etc.
- 3) De gestión o administrativas: abocadas a resolver problemas de la organización y operación del aparato burocrático.

Existen, además, otras clasificaciones. Por ejemplo, aquella que distingue entre políticas sustantivas y políticas procedimentales, o entre políticas materiales y políticas simbólicas. Las políticas sustantivas, regresando a Delgado Godoy, refieren a lo que el gobierno va a hacer (construir autopistas, abonar subsidios por desempleo, etc.). Concretamente, estas políticas proporcionan ventajas o desincentivos en relación a algo. Por su lado, las políticas procedimentales se concentran en el modo en que se va a hacer algo (asuntos organizativos de las administraciones públicas, especificaciones sobre procedimientos para realizar ciertas actividades).

En otro orden, Delgado Godoy menciona a las políticas materiales, las cuales proporcionan ventajas o desventajas tangibles. En cambio, las políticas simbólicas apenas tienen influencia real sobre la gente, pues asignan ventajas y desventajas no tangibles

Sección 2: Políticas de Empleo

Definiciones

El profesor Cuadrado Roura⁷¹ afirma que la política de empleo "comprende un conjunto de medidas dirigidas a lograr un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo y una

⁷¹ Economista, Investigador y Catedrático de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Alcalá, España. Fundador y Director del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social.

mejora en las condiciones laborales de la población⁷². Por su parte, Jaques Freyssinet⁷³ y Julio César Neffa⁷⁴ establecen que, desde un sentido amplio, “el concepto de política de empleo designa un conjunto de intervenciones del sector público con repercusiones sobre el mercado de trabajo, que pueden producir cambios en la estructura y funcionamiento del mismo en términos cualitativos o cuantitativos⁷⁵. En este sentido, Neffa advierte que todos los instrumentos de política económica pueden generar efectos sobre el empleo.

No obstante, desde un criterio más estricto, Neffa y Freyssinet afirman que “la política de empleo agrupa al conjunto de acciones que apuntan a anticipar o a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a generar nuevos empleos, reducir el desempleo y el subempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, favorecer la formación y reconversión profesional, así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo⁷⁶.

Otras definiciones alternativas se pueden obtener si se pone atención en determinados organismos internacionales⁷⁷ como, por ejemplo, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). Para este organismo, “las políticas de empleo tienen que ver con el contexto económico y social de un país y están inmersas, explícita o implícitamente, en la conducción general de la política económica y social y en la estrategia misma de desarrollo⁷⁸. Tal como dice Neffa, CEPAL abarca de manera más amplia a las políticas de empleo y las vincula en forma directa con el modo de desarrollo adoptado por cada país.

Tipos

De las definiciones anteriores se desprenden, en forma casi automática, algunas de las diferentes formas que pueden adquirir las políticas de empleo. Si se empieza por Cuadrado Roura, se advierte que dichas políticas pueden dividirse en dos conjuntos. De

⁷² Cuadrado Roura, J.R. (2001). *Política económica. Objetivos e instrumentos*. Ed. Mac Graw Hill, 2da edición, p. 172.

⁷³ Economista francés, especialista en estudios sobre trabajo y empleo, profesor emérito de la Universidad de París I, Francia.

⁷⁴ Economista argentino, especialista en estudios sobre empleo. Docente e Investigador Superior en CONICET.

⁷⁵ Freyssinet, J. (2003). En Neffa, J. C. (2011a). *Dimensiones conceptuales y diversos componentes*. CEIL - CONICET, Serie Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo, p. 11.

⁷⁶ Ídem.

⁷⁷ También resulta interesante considerar las propuestas de OIT y OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).

⁷⁸ Samaniego (2002:11). En Neffa, J.C. (2011b). *El funcionamiento del mercado de trabajo según los organismos internacionales y sus propuestas de políticas de empleo*. CEIL - CONICET, Serie Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo, p. 8

un lado, se distinguen las políticas que afectan el funcionamiento institucional y normativo del mercado de trabajo; y de otro lado, se rescata a las políticas directas sobre el mercado de trabajo. El primer grupo comprende a "políticas que pretenden lograr el funcionamiento eficiente del mismo y, por tanto, pueden incidir sobre la creación y destrucción de empleo"⁷⁹. El segundo grupo, en cambio, refiere a aquellas medidas que "tratan de mejorar la situación laboral y social de los trabajadores o de los desempleados (...)"⁸⁰.

Más detalladamente, para el profesor Roura, el primer grupo de políticas de empleo, cuya función es la regulación, se puede subdividir a partir de los siguientes objetos de actuación: regulación sobre las condiciones de entrada o de salida, regulación sobre el tiempo de trabajo y regulación sobre el proceso de determinación salarial. Mientras tanto, el segundo grupo puede descomponerse en dos grandes subconjuntos: políticas activas y políticas pasivas.

Las políticas pasivas, cuya función básica es la asistencia, se conforman con las prestaciones por desempleo y/o la jubilación anticipada. En este caso, el objetivo primordial, según Roura, es la asignación de una renta a los desempleados y trabajadores en situaciones especiales. Las políticas activas, en cambio, responden a una función de promoción y procuran el aumento de la inserción laboral de los trabajadores desempleados mediante mejoras en la cualificación y formación de los mismos. De este modo, el grupo de medidas activas puede desagregarse en formación y movilidad profesional, incentivos a la creación de nuevos empleos, medidas de colocación, y medidas que apuntan a colectivos específicos.

Al mismo tiempo, Roura ofrece otro modo de ordenar las medidas que recaen en forma directa sobre el mercado de trabajo. En primer lugar, propone agrupar aquellas acciones que se concentran sobre la demanda. Aquí menciona la creación de empleo, a favor de determinados colectivos afectados (parados de larga duración, mayores de 45 años, minusválidos, etc.), mediante la utilización de instrumentos tales como subvenciones, exenciones fiscales, apoyo financiero al autoempleo, etc. También incluye las acciones tendientes a disminuir los costos empresariales. Por ejemplo, el autor refiere a la disminución de las cuotas de la seguridad social, la política de rentas salariales que intentan mantener los aumentos salariales al mismo nivel o por debajo de los aumentos

⁷⁹ Cuadrado Roura, J.R. (2001:173). Op. Cit.

⁸⁰ Ídem.

de la productividad, la disminución de los costos de formación y capacitación del personal, y la flexibilización del mercado de trabajo en los relativo a los sistemas de contratación, despidos, salarios mínimos, subsidios de paro, etc.

En segundo lugar, Roura señala medidas que se concentran en la oferta y, luego, distingue dos tipos de propósitos: disminución de la oferta y reparto del trabajo. El primer propósito se compone de opciones como el aumento de la edad de escolarización, la disminución de la edad de jubilación o la concesión de permisos remunerados por estudio o maternidad. El segundo propósito, en cambio, se relaciona con la disminución de la jornada de trabajo, la disminución del pluriempleo, la reducción de horas extraordinarias y el fomento del empleo a tiempo parcial.

Las medidas que apuntan a la conexión entre la oferta y la demanda de trabajo constituyen el tercer grupo en el esquema de Roura. Dentro de este último grupo, se diferencia la política local que intenta generar empleo vinculado a asociaciones o colectividades, el fomento de la contratación en régimen de aprendizaje y formación, la previsión de necesidades laborales en diferentes escalas de tiempo, la subvención de actividades formativas para desempleados, la creación y mejora del funcionamiento de las agencias públicas de desempleo y, por último, el apoyo financiero a la movilidad geográfica y funcional de los trabajadores.

Ahora bien, si se retoma a Neffa, resulta posible tomar contacto con conceptos diferentes a los propuestos por Roura. Por ejemplo, Neffa define a las políticas activas "como aquellas que con una perspectiva de mediano y largo plazo, y actuando al mismo tiempo sobre la oferta y la demanda de la fuerza de trabajo, se proponen lograr un efecto positivo sobre el nivel de empleo y reducir el desempleo haciendo frente de manera durable a las causas macroeconómicas estructurales y además promover la generación de nuevos empleos"⁸¹. De este modo, para Neffa las políticas de empleo son activas cuando su objeto es triple: "1) tratar de reducir el desempleo, 2) modificar el nivel y la calidad de la fuerza de trabajo (para satisfacer las demandas cuantitativas y cualitativas de empleo por parte de los trabajadores) y 3) cambiar la naturaleza de la demanda (para aumentar la cantidad y calidad de las ofertas de empleo que hacen los empleadores)"⁸².

⁸¹ Freyssinet (2005). En Neffa, J. C. (2011a:13). Op. Cit.

⁸² Ídem, p.13.

Las políticas pasivas, por su lado, son “las que prioritariamente ponen el acento en el comportamiento de la oferta de fuerza de trabajo, operan por lo general en el horizonte de la coyuntura o de ciclos cortos (pero que pueden dar lugar a efectos duraderos), proporcionan subsidios y políticas sociales a los desempleados y procuran contener el desempleo mediante el incremento de la población económicamente inactiva y la reducción o contención de la oferta de la fuerza de trabajo”⁸³.

Un informe OIT, por otra parte, sugiere un modo distinto de organizar los diferentes tipos de políticas de empleo⁸⁴ en función de sus objetivos generales y sus objetivos específicos. De este modo, refiere a un primer tipo de programas cuyo objetivo general es la inclusión social y laboral de las personas, donde se destacan dos objetivos específicos: inclusión laboral (plena) o bien la ocupación transitoria a desocupados con baja calificación. En segundo lugar, refiere a otro tipo de política cuyo objetivo general es la calificación de las personas. Dentro de éste, los objetivos específicos pueden ser: brindar prácticas calificantes, actualizar competencias laborales, capacitar laboralmente, certificar competencias laborales o promover prácticas laborales. En tercer lugar, distingue otro tipo de política de empleo que tiene como objetivo general asegurar ingresos y, como objetivos específicos, compensar ingresos o evitar despidos (mediante subsidios a empresas). Por último, menciona un tipo de política tendiente a aumentar las capacidades de gestión institucional y de desarrollo local, a través de la promoción de la calidad, el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las instituciones de formación profesional, la formulación y la implementación de propuestas de empleo y/o el fortalecimiento de economías locales y promoción de emprendimientos productivos.

Por último, desde la perspectiva de CEPAL se diferencia entre “aquellas políticas que actúan directamente sobre la relación trabajador – empleador (llamadas políticas laborales e incluyen la reglamentación de las negociaciones salariales, del salario mínimo, la seguridad social, las condiciones de trabajo, entre otras regulaciones) y una serie de políticas que intentan aminorar los efectos del desempleo y favorecer a la población activa que no consigue empleo (políticas de mercado de trabajo)”⁸⁵. Dentro de estas últimas, también se distancian las políticas pasivas de políticas activas y se sostiene que, mientras

⁸³ Ídem.

⁸⁴ Esta propuesta se encuentra disponible en Abad, L. et al (2011). *Políticas públicas de empleo y territorio. Informe final del programa CEA*. Oficina de País de la OIT para la Argentina. 1ra edición, p. 40-41.

⁸⁵ Neffa, J.C. (2011b:8). Op. Cit.

que las primeras apuntan a reducir los efectos de desempleo mediante transferencia de ingresos, las segundas se orientan a mejorar la empleabilidad de los trabajadores desocupados y las condiciones de trabajo de aquellos que ya se encuentran insertos en el mundo laboral.

Políticas Económicas y Políticas Sociales

En la sección 1 se anticipó que una posible tipología sobre políticas públicas es la mencionada por Alza Barco, quien considera que, bajo la órbita de las políticas públicas procedentes del PEN, se pueden distinguir políticas sociales, políticas económicas y políticas administrativas o de gestión.

Por su parte, las definiciones y las tipologías expuestas en los párrafos anteriores refuerzan la sugerencia de Alza Barco e invitan a ordenar el análisis sobre las políticas adoptadas estrictamente por las administraciones públicas nacionales y destinadas a incidir en el nivel de trabajo y empleo colocando, de un lado, las políticas económicas y, de otro lado, las políticas sociales.

Además, resulta razonable y conveniente introducir dentro de la órbita de las políticas sociales aquellos tipos de políticas de empleo caracterizadas, por Neffa y Freysinett particularmente, como pasivas en unos casos, y como activas en otros. Pese a que, como se verá más adelante, el término políticas sociales posee un conjunto de significados amplios y, por consiguiente, no puede quedar reducido a la política de empleo, sí se puede establecer, en cambio, que las políticas de empleo⁸⁶, de un modo u otro, son una expresión de la política social⁸⁷.

Como consecuencia de lo dicho, resulta indispensable realizar a continuación una descripción teórica y conceptual sobre las políticas económicas y las políticas sociales con el fin de fijar elementos que permitan consolidar la categorización planteada.

Sección 3: Políticas Económicas

Definición

Para Cuadrado Roura, con el término política económica "designamos generalmente la aplicación de determinadas medidas por parte de las autoridades para conseguir unos

⁸⁶ Considerando exclusivamente la definición y tipología en sentido estricto propuesta por Neffa y Freysinett.

⁸⁷ Entendida del mismo modo bajo el cual la definen Soldano y Andrenacci (ver sección 4 del presente capítulo).

determinados fines⁸⁸. No obstante, el autor advierte que la política económica, en cuanto praxis, ha sido definida de distintas formas, aunque si se comparan las definiciones más conocidas es posible advertir lo siguiente:

- 1) Se afirma que la política económica es siempre el resultado de una decisión de la autoridad, la cual puede definirse con carácter más o menos amplio. Es decir, desde el gobierno central de un país e incluso de las actividades que rigen una unión económica, hasta otros niveles inferiores como regiones u organismos locales.
- 2) Es siempre una acción deliberada por parte de dicha autoridad, incluso cuando aparentemente no se hace política económica.
- 3) Toma como referencia unos fines u objetivos deseados y para lograrlos emplea determinados medios e instrumentos.

Paradigmas

Considerando el texto 'Neoestructuralismo y Paradigmas de Política Económica'⁸⁹, de Osvaldo Néstor Feinstein⁹⁰, se pueden identificar cuatro paradigmas de políticas económicas: Monetarismo, Keynesianismo, Economía de la Oferta y Estructuralismo. Asimismo, se deben mencionar tres extensiones de los paradigmas anteriores: Neomonetarismo, Neokeynesianismo y Neoestructuralismo.

1 - Monetarismo y Neomonetarismo

Aquí, la estrategia planteada consiste, a corto plazo, en una política antinflacionaria basada en el control de la oferta monetaria, y en el mediano y largo plazo apunta a la plena liberalización de los mercados, incluyendo la reducción de aranceles y subsidios.

El diagnóstico del cual se desprende esta estrategia parte de considerar que el origen del proceso inflacionario reside en la creciente sobreexpansión de la oferta monetaria que viabiliza una permanente presión de demanda en el mercado de bienes y servicios.

⁸⁸ Cuadrado Roura, J.R. (2001:17). Op. Cit.

⁸⁹ Feinstein, O. (1984). *Neoestructuralismo y paradigmas de política económica*. Trimestre económico, Vol. LI, N°201, Fondo de Cultura Económica, p. 99-130.

⁹⁰ Profesor de Posgrado en la Universidad Complutense de Madrid, ex Gerente del Departamento de Evaluación del Banco Mundial, consultor del BID, la OIT, UNESCO, y otros.

El marco teórico que subyace a este enfoque se apoya en la teoría cuantitativa del dinero⁹¹, pero también en la teoría del equilibrio económico y, por consiguiente, en la creencia de que el funcionamiento libre del mercado conduce a la asignación óptima de los recursos. Otro elemento teórico de apoyo se vincula con el principio keynesiano de la demanda efectiva agregada (la inflación se explica por un nivel excedente de demanda agregada viabilizada por la expansión de la oferta monetaria) y en el enfoque monetario de la balanza de pagos (los problemas de la balanza de pagos son esencialmente monetarios).

Por último, los desarrollos teóricos que dan vida al neomonetarismo incorporan como elemento para la estrategia antinflacionaria el rezago en el ajuste del tipo de cambio con respecto al diferencial entre las tasa de inflación interna y externa.

2 - Ofertismo

Este paradigma parte del siguiente diagnóstico: "la clave de los problemas radica en la falta de motivaciones para producir, ahorrar e invertir. La causa básica sería el exceso de regulación estatal y, en particular, los impuestos. Ello explicaría la inflación (...) y las limitadas posibilidades de empleo (...)"⁹².

La estrategia, en consecuencia, implica la reducción de las tasas impositivas. Por otra parte, con los tipos de interés se conseguirá reactivar la economía, estimulando la inversión, la producción y, por consiguiente, el empleo. Finalmente, el soporte teórico del ofertismo, al igual que el monetarismo, se nutre fuertemente de la teoría del equilibrio económico.

3 - Keynesianismo y Neokeynesianismo

Este es el enfoque consagrado por J. M. Keynes⁹³ y supone políticas concentradas en la demanda agregada, a través de la política fiscal principalmente. El diagnóstico se basa en prestar especial atención al nivel de actividad económica y su determinación a través de la demanda efectiva agregada. De este modo, una fase de recesión se explica por un nivel bajo de demanda efectiva agregada, mientras que la inflación es el resultado de un

⁹¹ Esta teoría sostiene, esencialmente, que el nivel de precios está determinado, en forma directa y proporcional, por la cantidad de dinero en circulación en una economía dada.

⁹² Feinstein, O. (1984). *Neoestructuralismo y paradigmas de política económica*. Fondo de Cultura Económica, Trimestre económico, Vol. LI, N°201, p. 99-130.

⁹³ Economista británico de fuerte influencia en el siglo XX.

nivel demasiado elevado de demanda efectiva agregada en relación con la capacidad productiva instalada. En este sentido, el nivel de capacidad ociosa constituye un indicador clave.

La intervención estatal, frente a un escenario que presente las características anteriores, debe apuntar a regular la demanda efectiva mediante el nivel de gasto público, sobre todo. El objetivo es alcanzar un alto nivel de empleo. Esta es la estrategia.

La teoría sobre la cual se apoya este paradigma supone fija la capacidad productiva instalada y variable el grado de utilización de dicha capacidad, según la demanda efectiva agregada. Otros supuestos teóricos son: mientras mayor es la subutilización de la capacidad, mayor será el margen para que pueda incrementarse el nivel real de actividad sin generar presiones inflacionarias; y el gasto público no afecta negativamente el componente privado de la demanda, entre otros.

Por su parte, el nekeynesianismo delimita una estrategia que reposa menos en la política fiscal y más en la política de rentas.

4 - Estructuralismo y Neoestructuralismo

El punto de partida, en este caso, se relaciona a las rigideces de la oferta y, en particular, del sector agropecuario. Esta inflexibilidad de la oferta se explica, a su vez, por el modo en que se lleva a cabo la producción y el régimen de tenencia de tierra.

Para el estructuralismo, la inflación es el resultado de la inflexibilidad descendente de los precios monetarios y de presiones por cambios de algunos precios relativos que se suceden al cambiar la estructura económica. Esto, según Feinstein, provoca una cadena de reajuste que empuja hacia arriba el nivel de precios.

Por otra parte, se destaca la estrechez del mercado interno de varios países de América Latina, debido a la distribución del ingreso altamente concentrado que le da a la demanda un perfil orientado hacia los estratos de mayores ingresos que, a su vez, poseen alta propensión a importar.

Pese a que no hay recomendaciones de política económica, este enfoque, en general, reconoce la necesidad de una participación estatal activa que dinamice el sistema, captando recursos por la vía de un sistema tributario reformado.

Los elementos teóricos de este enfoque no son claros, según Feinstein. Sin embargo, el autor arriesga que la inflexibilidad de la oferta agrícola, determinada esta última por las relaciones de producción vigentes, bloquea el desarrollo de las fuerzas productivas del agro. Esta es una explicación marxista y, por consiguiente, un análisis de equilibrio general.

Como desprendimiento, el neoestructuralismo, en construcción aún, debería partir de considerar el modo de inserción de la economía y la sociedad nacional en la estructura internacional, la estructura económica, social y de poder, los condicionamientos estructurales que rigen el comportamiento de los agentes y la relación entre coyuntura y estructura.

La estrategia podría estar ligada a la promoción de desarrollos tecnológicos que posibiliten aumentos en la productividad, en especial sobre aquellas ramas de actividad en que las condiciones de la demanda permitan que a dichas mejoras reales correspondan también mejoras en los ingresos monetarios. Asimismo, el estado debería tener un papel activo para plasmar la estrategia, aunque limitado. Se debería destacar la participación laboral no salarial (participación en acciones, cogestión, etc.).

Por último, la visión sistémica de la sociedad y el marco neoricardiano (con adaptaciones) podrían ser la base teórica de este último paradigma.

Fines y Objetivos

Cuadrado Roura identifica, en primer lugar, fines generales de la política económica que están relacionados con los propósitos más amplios que una sociedad se ha propuesto alcanzar. A su vez, divide estos fines en internos y externos. Los internos se relacionan, por ejemplo, con el bienestar material, la igualdad, el respeto a las libertades individuales, la seguridad, la solidaridad y el orden. Los externos, en cambio, se relacionan con la paz, la seguridad y la cooperación internacional.

En segundo lugar, el autor señala, dentro de la política económica, objetivos de carácter económico y objetivos de carácter social. Los primeros, también llamados objetivos puros, están ligados al bienestar económico general, y son: el crecimiento económico, el logro

del pleno empleo⁹⁴, la estabilidad de precios, la distribución de la renta y la riqueza, y el equilibrio de la balanza de pagos. Los segundos, por su parte, comprenden a todos aquellos objetivos que no son estrictamente económicos pero que se orientan a preservar el bienestar social y absorben parte importante de los recursos disponibles. Como ejemplo, el autor menciona la defensa, la seguridad, la educación, la salud, la protección del medio ambiente, entre otros.

Instrumentos

Bajo el término instrumentos se integran todas aquellas alternativas a las cuales se puede acudir para cumplir con los objetivos de política económica prefijados. Los instrumentos disponibles, siguiendo con el profesor Roura, se pueden agrupar del siguiente modo:

- 1) Instrumentos monetarios y crediticios (política monetaria y financiera): orientados a modificar la cantidad de dinero y las tasas de interés.
- 2) Instrumentos tributarios y de gasto público (política fiscal): dirigidos a la variación del gasto público, los impuestos, el presupuesto y el nivel de endeudamiento.
- 3) Instrumentos de rentas o ingresos (política de rentas): utilizados para incidir en el nivel de salarios, dividendos y márgenes de beneficios.
- 4) Instrumentos comerciales y de tipo de cambio (política comercial y cambiaria): vinculados a medidas comerciales y de intercambio con otros países.
- 5) Reformas institucionales: que comprenden un abanico amplio de posibilidades como, por ejemplo, reformas agrarias, nacionalizaciones o privatizaciones.

Para mayor detalle, los instrumentos de política monetaria y financiera remiten a aquella rama de la política económica que comprende a la oferta monetaria y al sistema financiero – bancario en general. En la mayoría de los casos, se le asigna a la política monetaria dos clases de objetivos. Uno de ellos se aboca a lo inmediato y tiende al control de oferta monetaria, la cual es entendida como la cantidad de dinero disponible en una economía, incluyendo el efectivo en manos del público más los depósitos a la vista movilizables por cheques. Desde la política monetaria, se cuenta con la posibilidad de manipular

⁹⁴ La expresión pleno empleo comenzó a utilizarse luego de la depresión de los '30 y se aplicó a aquellas economías industrializadas en las que la inmensa mayoría de la PEA se encontraba empleada. No obstante, el concepto es ambiguo y su medición compleja. Los clásicos creían que el término refería a aquel volumen de empleo hacia el cual tendía la economía. Más tarde, Keynes puso en tela de juicio la visión clásica y relacionó la idea de pleno empleo con la oferta máxima global, punto en el cual la demanda agregada no podía aumentar más el empleo y la producción. Ver Gómez García, F. (2003:20).

herramientas concretas para ejercer control sobre la oferta monetaria. Estas herramientas son: tasas de interés y de descuento, coeficientes de caja y operaciones de mercado abierto.

La primera herramienta mencionada hace referencia al tipo de interés que establece el BCRA (Banco Central de la República Argentina) sobre los préstamos o créditos que otorga a los bancos comerciales. La segunda se vincula con el porcentaje de depósitos que un banco comercial, por disposición del BCRA, debe mantener bajo la forma de reservas líquidas. Y la tercera remite a las transacciones de compra o venta que efectúa el BCRA con títulos de deuda pública u otros activos como oro o divisas.

Los otros objetivos son de carácter mediato y apuntan a la estabilidad de precios, incremento de la actividad económica, logro del pleno empleo, estabilidad de los tipos de interés y tipo de cambio, equilibrio de la balanza de pagos y aceptable nivel reservas. En estos casos, cabe decir que las herramientas para concretar dichos objetivos son las mismas que se mencionan en el párrafo anterior.

Por otra parte, se afirma que la política monetaria puede ser expansiva o contractiva. Es expansiva cuando busca el aumento de la cantidad de dinero en circulación mediante la baja de las tasas de interés, la disminución del coeficiente de caja y/o la compra de títulos. En cambio, la política monetaria es contractiva cuando el objetivo es la reducción de la cantidad de dinero en la economía mediante la suba de las tasas de interés, el aumento del coeficiente de caja y/o la venta de títulos.

La política fiscal, por su lado, remite a la configuración del presupuesto público y sus componentes son: por un lado el gasto público, compuesto por gastos corrientes, gastos de capital y gastos de transferencia (seguro de desempleo, pensiones, etc.); y por otro lado, los ingresos públicos, compuestos por los ingresos coactivos (impuestos, tasas contributivas), ingresos por venta de bienes y servicios, e ingresos por préstamos.

Al igual que la política monetaria, se afirma que existen dos tipos de políticas fiscales. Una de ellas se llama expansiva y consiste en el incremento del gasto público y/o disminución de los impuestos con el fin último de provocar un aumento en la demanda agregada mediante la variación de sus componentes, que son: consumo, inversión, gasto público y exportaciones netas. El otro tipo de política fiscal se denomina contractiva y supone lo contrario a la expansiva. Es decir, se centra en un recorte del gasto público y/o suba de

los impuestos con el fin de disminuir el nivel de demanda agregada a través de la alteración de sus componentes (consumo, inversión, gasto público y exportaciones netas).

En tercer lugar, las autoridades públicas disponen de la política de rentas, entendida como "el propósito o perspectiva de las autoridades respecto al tipo de evolución de las rentas que sería consistente con sus objetivos económicos y, en particular, con la estabilidad de precios"⁹⁵. Alternativamente, Pierre Massé⁹⁶ define a la política de rentas como "la acción consciente que se sitúa en la fase de formación de precios y que tiene dos objetivos ligados: por un lado, contribuir a la expansión rápida y equilibrada, manteniendo pleno empleo y previniendo distribuciones excesivas de rentas dentro de una economía abierta (...) y, por otro lado, contribuir al enriquecimiento de las finalidades del desarrollo gracias, en particular, a un reparto más equitativo de los frutos de la expansión (...) "⁹⁷.

No obstante, Fernández Díaz⁹⁸ propone a la política de rentas como un tipo de política económica que es, ante todo, antinflacionaria, ya que, por un lado, pretende deprimir las expectativas de inflación y, por otro, reducir la reacción de los ritmos de aumento de los salarios nominales y los precios ante las tendencias alcistas. Al mismo tiempo, Fernández Díaz distingue tres tipos de políticas de rentas. Una de ellas la denomina 'voluntaria' y refiere a la búsqueda de cooperación, por parte del gobierno, en sindicatos y empresarios para limitar el aumento de salarios y precios. El otro tipo recibe el nombre 'impuesta' y se vincula al uso de leyes o normas administrativas con el fin de establecer reglas de obligado cumplimiento en lo vinculado a variaciones de precios y salarios. La tercera modalidad la denomina 'contrato social' y supone un acuerdo entre sindicatos y gobierno mediante el cual los primeros aceptan moderar sus reivindicaciones salariales mientras que el gobierno promete mejoras en materia de política social e industrial como, por ejemplo, pensiones más elevadas o un sistema fiscal más progresivo. Además, Fernández Díaz propone una cuarta variante a la cual llama 'política fiscal de rentas' que,

⁹⁵ OCDE (1962). *Policy for price stability*. París, p.23. En Fernández Díaz, A. (2006). *Política económica*. Ed. McGraw Hill, 4ta edición, Madrid. p. 460.

⁹⁶ Ingeniero francés, doctorado en Ciencias. Primer Presidente de la Fundación de Francia y miembro elegido de la Academia de Ciencias Morales y Políticas. Alto funcionario estatal. En economía, se dedicó al estudio de la Teoría de Programación Dinámica, Teoría de la Depreciación Económica y Teoría de la Productividad Total de los Factores.

⁹⁷ Massé, P. (1964). *Raport sur la politique des revenus établi a la suite de la conference des revenus, documentation française*, París. En Fernández Díaz, A. (2006:461). Op. Cit.

⁹⁸ Economista español, catedrático de Política Económica por la Universidad Complutense de Madrid.

basada en impuestos, premia el cumplimiento y castiga el incumplimiento de las normas fijadas por el gobierno sobre la evolución de salarios y precios.

De lo escrito hasta aquí sobre las políticas de rentas se desprende entonces que los instrumentos disponibles para el cumplimiento de sus objetivos son: salarios, precios e impuestos.

En cuarto lugar, se debe nombrar a la política cambiaria y comercial, la cual se ocupa del comportamiento de los tipos de cambio y del equilibrio entre lo que se denomina tipo de cambio nominal y tipo de cambio real. El término tipo de cambio nominal refiere, por ejemplo, a la cantidad de pesos argentinos que se precisan para comprar una determinada cantidad de moneda extranjera. Por su parte, el tipo de cambio real remite al tipo de relación al cual una persona puede intercambiar los bienes y servicios de su país por bienes y servicios de otro país. Indica, más bien, el grado de competitividad de los productos locales respecto de los extranjeros.

Otra clasificación existente sobre los tipos de cambio es aquella que divide tipo de cambio flexible, tipo de cambio fijo y tipo de cambio intermedio (con flotación sucia). El tipo de cambio fijo es aquel que es determinado rígidamente por el BCRA, mientras que el flexible es determinado por la interacción entre la oferta y demanda de divisas. Como punto intermedio, existe el tipo de cambio con flotación sucia donde el tipo de cambio es determinado, en primera instancia, por la interacción entre oferta y demanda de divisas hasta un punto en el cual el BCRA se dispone a intervenir dado que la relación de cambio deja de ser conveniente.

Finalmente, la política comercial exterior de un país es aquella que se sirve de un conjunto de instrumentos para alterar la relación entre las exportaciones y las importaciones y, de este modo, equilibrar las relaciones comerciales con el exterior. Algunos de esos instrumentos son: tipo de cambio, aranceles (impuestos a las importaciones), retenciones (impuestos a las exportaciones), subvenciones (incentivos sobre las exportaciones), cuotas (límites a las cantidades intercambiadas), etc.

Tipos

Según Fernández Díaz, "en el campo de la política económica (...) pueden y suelen utilizarse los siguientes pares (...) para clasificar en términos generales sus medidas o acciones"⁹⁹:

- 1) Política económica de corto plazo – largo plazo.
- 2) Política económica coyuntural – estructural.
- 3) Política de estabilización – desarrollo.

En cuanto al primer par, no le presta demasiada atención ya que entiende que no se trata de una distinción que tenga mucho contenido, más allá del temporal. Sin embargo, el segundo par sí es tratado en mayor detalle y afirma que, por un lado, la política coyuntural remite a la responsabilidad del gobierno de regular y controlar la economía. "Más en concreto todavía, abarca la acción del gobierno destinada a afectar a corto plazo los siguientes aspectos de la economía"¹⁰⁰:

- 1) El ritmo de variación del nivel general de precios.
- 2) El volumen del desempleo.
- 3) La balanza de pagos del país.

Sin embargo, aclara el autor español que "la formulación y posterior puesta en práctica de una política coyuntural o de estabilización no puede hacerse sobre la base de tres tipos diferentes de acciones o políticas, dirigidas a cada de uno de estos fines, sino a través de un proceso complejo de interacción, en el que la demanda agregada constituye el objetivo intermedio o variable instrumental (todo ello, por supuesto, si nos mantenemos en el marco de la teoría económica keynesiana)"¹⁰¹.

La política estructural, por su parte, "remite a los problemas más de fondo, cualitativos y de estructura, sobre todo microeconómicos y de oferta, cuya solución requiere, por tanto, una perspectiva temporal más amplia"¹⁰². Adicionalmente, el autor entiende al cambio o las reformas estructurales como modificaciones en las instituciones, reglas, costumbres, normas, leyes y estándares sociales que definen la estructura económica y condicionan

⁹⁹ Fernández Díaz, A. et al (1993). *Curso de política económica*. Editorial AC, 2da edición, Madrid, p. 286-287.

¹⁰⁰ Fernández Díaz, A. et al (2006:100). Op. Cit.

¹⁰¹ Ídem.

¹⁰² Ídem.

las actuaciones de los agentes, sus expectativas y motivaciones que derivan, a su vez, de los derechos, incentivos y obligaciones fijadas para alcanzar resultados socialmente deseados.

El tercer par, para Fernández Díaz, es el más actual y completo. Por un lado, la política de estabilización o anticíclica se vincula con la noción de equilibrio y comportamiento cíclico de la economía. En este tipo de política, además, suele hacerse la distinción entre shock y gradualismo. Por otro lado, la política de desarrollo atiende al crecimiento económico y también a reformas estructurales que puedan mantenerlo a largo plazo. Es decir, incluye tanto medidas de ajuste coyuntural o de estabilización como también medidas dirigidas a mejorar la eficiencia y fortalecer la competitividad de la economía, aumentando su capacidad para generar recursos.

Políticas Económicas y Mercado de Trabajo

Neffa se propone identificar, con mayor nivel de detalle, aquellas políticas económicas y reformas estructurales determinantes y condicionantes del mercado de trabajo y, a partir de esta iniciativa, elabora una tipología ceñida a la injerencia en el factor trabajo. En este sentido, propone una primera clasificación¹⁰³ que denomina 'políticas y objetivos macroeconómicos', donde se destaca el propósito de asegurar un fuerte y sostenido crecimiento del PBI (Producto Bruto Interno), la fijación de una tasa de cambio favorable, la promoción de inversiones productivas en sectores y ramas de actividad, la implementación de una política crediticia hacia la generación de empleo, la adopción de una política de distribución del ingreso, la política presupuestaria y el fortalecimiento de la aduana para combatir el dumping social exportador de los países que explotan su mano de obra sometida a trabajos forzados y relaciones de tipo feudal.

La segunda clasificación se denomina 'políticas y objetivos mesoeconómicos', y se menciona el estímulo del desarrollo científico, tecnológico y la innovación productiva. También se sugiere la previsión y anticipación de procesos de reconversión económica, la promoción de la economía social, el desarrollo de las economías regionales, la ejecución de políticas crediticias y de asistencia técnica para el desarrollo de un empresariado industrial.

¹⁰³ Esta clasificación está disponible en Neffa, J. C. (2011a:17). Op. Cit.

En tercer lugar, Neffa señala las 'políticas y los objetivos microeconómicos', tales como el aumento de la competitividad genuina de las empresas y el fortalecimiento de la esfera mercantil de la economía de empresas competitivas de pequeña y mediana dimensión.

Sección 4: Políticas Sociales

Definiciones y Debate

Las políticas sociales, para Daniela Soldano¹⁰⁴ y Luciano Andrenacci¹⁰⁵, suelen ser identificadas como "aquellas políticas públicas que tienen un objeto de intervención común, lo social, que les otorga cierta especificidad. En la mayor parte del mundo occidental capitalista contemporáneo se abarca bajo el concepto de política social a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado - Nación); y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos. Suelen comprenderse así los grandes universos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social"¹⁰⁶.

Más allá de la definición propuesta, señala Andrenacci que, al menos desde 1983, se ha considerado en forma extendida a las políticas sociales como "formas secundarias de distribución del ingreso o formas redistributivas (por oposición a las primarias, distributivas, que serían estrictamente económicas)"¹⁰⁷. Desde esta interpretación, señala Andrenacci que suelen incluirse tres campos: seguridad social, instituciones públicas universales (salud o educación pública) e intervenciones públicas puntuales sobre grupos de riesgo (política de asistencia).

En contraposición con la perspectiva más extendida, hay quienes han entendido a la política social "como un complejo de intervenciones en el seno de las cuales resultan inescindibles los roles de la política económica y de la política social"¹⁰⁸. En este sentido, la política social se vincula a instrumentos estatales de regulación de la fuerza de trabajo, las condiciones de vida y el conflicto social.

¹⁰⁴ Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Directora del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional General Sarmiento.

¹⁰⁵ Doctor en Estudios Sociales Latinoamericanos por la Universidad de la Sorbonne-Nouvelle (Paris III, Francia). Investigador, Docente y Consultor Regional en temas de Política Social y Gestión Pública.

¹⁰⁶ Andrenacci, L. et al (2006). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Ed. Prometeo, 1ra edición, p. 32.

¹⁰⁷ Ídem, p. 21

¹⁰⁸ Ídem, p. 23

Asimismo, José Luis Coraggio¹⁰⁹ ha planteado que en el mundo poskeynesiano, la política social ha acentuado su carácter reparatorio y/o compensatorio de un mercado fragmentado. En consecuencia, Coraggio presenta el proyecto de un conjunto de políticas socioeconómicas tendientes a desarrollar una economía del trabajo capaz de crear tejido solidario, en lugar de intervenciones compensatorias.

Finalmente, también Estela Grassi¹¹⁰ ha ofrecido una consideración crítica sobre la política social del estado, afirmando que se trata de "el conjunto de regulaciones de la vida social referidas a la participación de la producción y reproducción ampliada de la vida"¹¹¹. La política social, desde la mirada de Grassi, refleja los problemas sociales y a la vez contribuye a producirlos.

Paradigmas y Enfoques

Para Rolando Franco¹¹² existen, al menos, dos paradigmas desde los cuales se puede entender la formulación y ejecución de la política social en varios países de América Latina. Uno de ellos es el 'dominante' y se caracteriza, entre otras cosas, por una participación monopólica del estado, un tipo organización centralizada, un proceso burocrático para la toma de decisiones y una única fuente de financiamiento de origen estatal. El otro paradigma es el 'emergente' y reconoce pluralidad de actores, descentralización ejecutiva, asignación competitiva y cofinanciamiento.

Por otra parte, también se puede hablar de una tensión entre dos enfoques que sirven de sustento para la política social. El 'enfoque tradicional de la necesidades básicas'¹¹³ es uno de ellos y consiste en una mirada sectorial con intervenciones verticales y fragmentadas. En este caso, las necesidades básicas pueden ser alcanzadas por medio de metas que, usualmente, son de corto plazo, específicas, cuantificables, centradas en manifestaciones de problemas y en el acceso a servicios básicos de calidad.

La otra opción es el 'enfoque de los derechos humanos'¹¹⁴. Esta es una visión integral e intersectorial del desarrollo que abarca toda la gama de derechos (económicos, sociales,

¹⁰⁹ Economista, Docente y Director del Instituto del Conurbano de la Universidad General Sarmiento.

¹¹⁰ Doctora en Antropología Social por la Universidad de Buenos Aires e Investigadora del Instituto de Investigación Gino Germani.

¹¹¹ Grassi, E. (2000: 68). En Andrenacci, L. et al (2006:31).

¹¹² Ex director de la División de Desarrollo Social de CEPAL, autor de *Los paradigmas de la política social* (1996). CEPAL.

¹¹³ Barahona, M. (2006). *Paradigmas económicos y políticas sociales de combate a la pobreza en América Latina*, IICA. Tercer foro técnico, Buenos Aires.

¹¹⁴ Idem.

civiles, políticos y culturales) de todos los niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años de edad. Aquí los derechos humanos se pueden garantizar atendiendo tanto a los procesos como a los resultados. Las metas, por lo tanto, están centradas en el medio/largo plazo, en los procesos y en los resultados, en las causas estructurales y también en las manifestaciones superficiales. Se trata, por último, de propósitos más difíciles de cuantificar o medir.

Fines y Objetivos

Según Juan Carlos Aguiló¹¹⁵, “la política social tiene como fin la superación de una situación no deseada. Esto es, producir una mejora en la distribución original del ingreso de una sociedad, reducir los niveles de pobreza existentes, capacitar recursos humanos para la economía y tender al bienestar de la población: generar clase media, prever y amortiguar conflictos sociales, asistir a desvalidos e indigentes”¹¹⁶.

Por su parte, Ernesto Cohen¹¹⁷ cree que la política social, además de sus funciones de compensación social y fomento de la cohesión, contribuye al desarrollo económico, sobre todo, aumentando el capital humano de la población para utilizar tecnología más moderna y productiva. Asimismo, resalta que si la política económica apunta al crecimiento, entonces la política social apunta a la equidad. Mas estrictamente, para Cohen “las políticas sociales tiene tres funciones principales: la creación de capital humano, la compensación social y la contribución a la integridad de los individuos en la sociedad”¹¹⁸.

Instrumentos

Continuando con Cohen, “la traducción operacional de las políticas son los programas y proyectos sociales, a los que se le asignan recursos para ponerlos en práctica. Los proyectos constituyen la unidad mínima para la acción y son el punto de partida más adecuado para -mediante su agregación- formular apreciaciones sobre los programas –

¹¹⁵ Sociólogo, especialista en Políticas Sociales y Docente Universitario en Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

¹¹⁶ Aguiló, J. C. (2005). *Políticas sociales en Argentina: de la Sociedad de Beneficencia a la focalización compulsiva*. En Molina E. y Salim, R (2011). *Continuidades y rupturas en la política social Argentina. Asignación Universal por Hijo*. Tesis de Grado, FCPYS, UNCUYO, p. 18.

¹¹⁷ Economista, Docente e Investigador de la Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública. Ex Director de Programas y Políticas Sociales de CEPAL.

¹¹⁸ Cohen, E. (2005). *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. S. XXI Editores, p. 44.

que no son más que un conjunto de proyectos- y, finalmente, sobre las políticas concebidas como agregados de programas”¹¹⁹.

Por otra parte, para Cohen “los proyectos pueden ser operacionalmente definidos como la unidad mínima de asignación de recursos (...) para el logro de uno o más objetivos específicos. Tienen una población objetivo definido por los atributos de la demanda en función de la necesidad que se pretende satisfacer, así como una localización espacial. Esto es, su población objetivo se encuentra ubicada en un espacio geográfico claramente determinado y, además, los tiempos de inicio y finalización están previstos, lo que posibilita el análisis financiero de los costos del proyecto”¹²⁰.

Por último, aconseja Cohen “definir como programa, en el campo de lo social, a un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos, sin tomar en cuenta si requieren inversión o no (...)”¹²¹. Por otra parte, “los programas sólo pueden evaluarse a través de los proyectos que los conforman, ya sea considerados en su totalidad, o mediante una muestra de éstos”¹²².

Tipos

Una primera tipología puede ser aquella que separa la política social central de la política social marginal. En esta dirección, se afirma que “la política social parece haber seguido una doble lógica, formulada como tal por Robert Castel¹²³: una intervención en el centro, sobre los mecanismos principales del proceso de integración social; y una intervención en los márgenes, sobre sujetos que no pueden acceder a la integración a través de esos mecanismos principales. La intervención en el centro aparece como dispositivo de conservación, refuerzo y recompensación de los principales vectores de integración social. La intervención en los márgenes actúa sobre aquello que queda situado en la periferia de esos vectores centrales, compensando y recreando la integración o eventualmente reprimiendo los efectos indeseados de la desintegración”¹²⁴.

¹¹⁹ Ídem, p. 109.

¹²⁰ Ídem, p. 110.

¹²¹ Ídem.

¹²² Ídem.

¹²³ Sociólogo francés, especialista en estudios centrados en el análisis de las transformaciones del trabajo, la intervención social y las políticas sociales.

¹²⁴ Andrenacci, L. et al (2004). *Acerca del estado de bienestar en el peronismo clásico (1943 – 1955)*. En Molina E. y Salim, R (2011:18). Op. Cit.

Otra distinción puede ser aquella que sostiene la existencia de políticas sociales mitigadoras, reparadoras y constructoras. Las mitigadoras tienen como objetivo "disminuir los riesgos de una persona o familia. Es la propuesta del modelo neoliberal, con programas focalizados, con elección de beneficiarios"¹²⁵. La política social reparadora, por su parte, afirma que "donde hay una necesidad, hay un derecho. Comprende políticas sociales concretas de protección y reconstrucción"¹²⁶. Luego, la política social constructora es la que "construye inclusión social"¹²⁷. Además, las últimas dos políticas sociales (reparadoras y constructoras) "reconocen a las personas como titulares de derechos. En cambio, para las mitigadoras o las de beneficencia, los individuos son beneficiarios"¹²⁸.

Es posible citar una tercera diferenciación de políticas sociales que se encuentra vinculada a los modelos de desarrollo. Al respecto, se argumenta que "cada modelo de desarrollo tiene (...) una concepción de la cuestión social"¹²⁹ y, por ende, una preferencia por un tipo de política social. Por ejemplo, en el caso de América Latina, "suelen distinguirse tres momentos de organización económica y social: crecimiento hacia afuera, crecimiento vía sustitución de importaciones o crecimiento hacia adentro, y una nueva fase de crecimiento apoyada en el mercado externo"¹³⁰. En el primer caso, la política social se ajusta a una función de policía; en el segundo caso, se vincula más al mercado de trabajo, y en el tercer momento de organización, se orienta a la inversión en capital humano.

Finalmente, Daniel Arroyo¹³¹ considera que "en el nivel local, en Argentina, podemos encontrar cuatro tipos de políticas sociales"¹³². Las primeras tienen que ver con lo alimentario, las segundas con lo socio-económico (promoción de microemprendimientos), las terceras con el fortalecimiento de las instituciones, y las cuartas justamente con el empleo. Posteriormente, al autor establece algunos elementos a tener en cuenta sobre las políticas sociales como, por ejemplo, el estilo político del modelo de gestión. Al respecto, el autor diferencia tres modelos:

¹²⁵ Kirchner, A. (2010). *Políticas sociales del bicentenario. Un modelo nacional y popular*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Tomo I, p. 34.

¹²⁶ Ídem.

¹²⁷ Ídem.

¹²⁸ Ídem.

¹²⁹ Cohen, F. (2005). *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. S. XXI Editores, p. 49.

¹³⁰ Ídem.

¹³¹ Politólogo, ex ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.

¹³² Arroyo, D. (2003). *Los ejes del desarrollo local en Argentina*.

- 1) Centralizado: se trata de una forma en la cual el que planifica y ejecuta es el gobierno municipal (o algún ministerio del PEN). Es decir, no es un modelo participativo y apunta esencialmente a la eficacia.
- 2) Descentralizado: aquí se parte de considerar que el que está más cerca del problema es el que está en mejores condiciones de hacer las cosas. Se lo puede llamar también modelo descentralizado participativo y cuando funciona bien, apunta a la eficiencia.
- 3) Gestión asociada: en este caso la planificación y la ejecución abre paso a varios actores como, por ejemplo, organizaciones sociales. Se define de antemano qué es lo que va a hacerse en forma articulada. Cuando funciona bien, se afirma que conduce a la sustentabilidad.

Otro elemento es el análisis de los actores involucrados. Sobre este punto, Arroyo advierte que para cada estilo político se corresponde una determinada cantidad de actores. Por ejemplo:

- 1) Estilo centralizado: todo queda en manos del poder ejecutivo.
- 2) Estilo descentralizado: se incorporan actores como organizaciones de base, entidades intermedias y ONG's.
- 3) Gestión asociada: supone la articulación entre poder ejecutivo y organizaciones sociales.

Además, Arroyo efectúa otra distinción que apunta a clasificar los diferentes programas según sus condiciones y objetivos. Dicha clasificación es:

- 1) Programas de asistencia, a través de los cuales alguien da (el gobierno) y otros reciben (beneficiarios).
- 2) Programas de promoción, mediante los cuales el gobierno otorga un beneficio pero, a cambio, exige una contraprestación por parte de los beneficiarios.
- 3) Programas de desarrollo productivos.

Políticas Sociales y Mercado de Trabajo

Se puede apreciar a lo largo de esta sección que parte del universo de las políticas sociales están relacionadas con el mercado de trabajo. Muchas de ellas, en el caso de

Argentina al menos, apuntan a compensar o resolver parcialmente lo que se entiende como causas y consecuencias de la exclusión del mundo laboral. Y generalmente lo hacen aliviando el desempleo a través de subsidios y asistencia, o mejorando la empleabilidad de los desocupados. Estas dos opciones, planteadas aquí en forma reducida, expresan sintéticamente las alternativas trazadas por Neffa y Freysinett (citadas oportunamente en la sección 2 y 3).

Sección 5: Trabajo y Empleo

Definiciones

En lo tocante a la palabra trabajo, Neffa afirma que “se trata de uno de esos modos de actividad que se caracteriza por ser un esfuerzo realizado por el hombre para producir algo que es exterior a sí mismo, hecho en dirección de otros y con una finalidad utilitaria”¹³³. En otras palabras, se trata de “(...) una actividad de hombres y mujeres, orientada hacia una finalidad específica que es la producción de bienes y servicios que tengan una utilidad social”¹³⁴. Desde esta línea de razonamiento, vale notar que “no todo trabajo es un empleo: se puede trabajar y no tener un empleo, como es el caso de la esposa o madre de familia que no percibe una remuneración por las tareas domésticas que realiza. Es también el caso del trabajo de gestión benévolo y militante en las asociaciones”¹³⁵.

En cuanto al empleo, Neffa entiende que se trata de una “relación que vincula el trabajo de una persona con una organización dentro de un marco institucional y jurídico que está definido independientemente de aquella y que se constituyó antes de su ingreso en la empresa. Se trata de un trabajo abstracto, que es susceptible de ser dividido en unidades elementales y de ser reagrupadas alrededor de un puesto de trabajo que es reconocido como socialmente útil. Al mismo tiempo, se trata de una relación laboral que permanece en el tiempo y tiene un carácter mercantil, pues se intercambia por un salario asignado individualmente; goza de ciertas garantías jurídicas y de la protección social y está normatizado mediante una clasificación resultante de reglas codificadas en los estatutos profesionales o en los convenios colectivos de trabajo”¹³⁶.

¹³³ Neffa, J. C. (1999:8). Op. Cit.

¹³⁴ Idem, p. 11.

¹³⁵ Fouquet, A. (1998). En Neffa, J. C. (1999:8). Op. Cit.

¹³⁶ Idem.

Por su parte, el desempleo se ofrece a profundos debates entre los analistas, tanto en su modo de abordaje teórico como en sus formas de medición. Para Neffa, "el problema que se plantea de inmediato es el de hacer una evaluación empírica exacta. Las dificultades de cálculo provienen del hecho que tanto desde el lado de la oferta como de la demanda de fuerza de trabajo se ha incrementado la heterogeneidad, y esto pone en cuestión las definiciones consensuadas internacionalmente sobre quiénes son y quiénes no son los desempleados"¹³⁷.

No obstante, se dispone de una definición que goza de cierto consenso, aunque no abraza a la totalidad de los casos posibles. Esta es la propuesta de la OIT, la cual afirma que para que una persona pueda ser considerada desempleada deben cumplirse las siguientes condiciones:

- 1) Estar sin empleo. Es decir, no haber ejercido un trabajo remunerado, aunque fuera durante una sola hora en la semana de referencia (generalmente la anterior al momento de la encuesta).
- 2) Estar disponible para trabajar. Es decir, tener una actitud favorable respecto del trabajo y estar apta para ello.
- 3) Estar buscando activamente un empleo.

En otro orden, se ha elaborado la noción de subempleo, entendida como una situación de subutilización de la fuerza de trabajo que puede adoptar dos modalidades:

- 1) Ser visible (duración de la jornada de trabajo inferior al promedio o a lo que se considera normal).
- 2) Ser invisible (trabajadores ocupados que tienen una productividad y un salario relativamente bajo, o cuando a causa del modo de organización del proceso de trabajo o de las condiciones del mercado, no pueden utilizar todas sus calificaciones).

¹³⁷ Idem, p. 15.

Glosario

El especialista Julio César Neffa ha propuesto un glosario¹³⁸ sintético donde expone las siguientes demarcaciones:

- 1) Actividad: noción amplia que refiere al dinamismo propio de la naturaleza humana. Puede estar orientada de modo directo a la obtención de un bien o servicio que satisfaga una necesidad, sea material o inmaterial.
- 2) Trabajo: es un tipo de actividad orientada hacia una finalidad, sea la producción de un bien o prestación de un servicio, cuya realidad es objetiva y exterior al sujeto que lo produjo, con una utilidad social: la satisfacción de una necesidad personal o de otras personas. Puede no tener como contrapartida una remuneración salarial.
- 3) Empleo: cuando el trabajo que se realiza tiene como objetivo la obtención de un ingreso, sea en calidad de asalariado, sea en calidad de empleador, sea por cuenta propia.

Por otra parte, Neffa establece las siguientes categorías ocupacionales:

- 1) Población Económicamente Inactiva (PEI): comprende a aquellas personas que, en la semana de referencia del relevamiento estadístico, no tienen un empleo ni lo buscan de manera activa y, por lo tanto, no pueden considerarse desocupadas.

A su vez, dentro de la PEI, el autor reconoce dos subconjuntos. Uno de ellos lo llama 'inactivos típicos' y lo define como la cantidad de desocupados que no buscan empleo por razones de desaliento. El otro subconjunto lo denomina 'inactivos marginales', y comprende a los desocupados que no buscan empleo porque prefieren permanecer ociosos antes que emplearse a cambio de salarios bajos. También agrega otro subconjunto compuesto por otro tipo de inactivos (legales), tales como: personas menores a 18 años de edad, incapacitados para trabajar y jubilados.

- 2) PEA: refiere al conjunto de personas que, más allá de su edad, tienen una ocupación remunerada o que, sin tener ocupación, en la semana de referencia de la encuesta buscaron trabajo y estaban en condiciones de realizarlo. Se excluyen aquí a los enfermos de larga duración y los impedidos de trabajar.

¹³⁸ Neffa, J.C. *El trabajo humano. Contribuciones al estudio de un valor que permanece*. CEIL - CONICET. Editorial Lumen humanitas. Anexo, Buenos Aires - México.

Como subcategorías de la PEA, Neffa destaca la 'población ocupada', compuesta por personas que tienen al menos una ocupación, independientemente de su edad. Operacionalmente, es la población que en un tiempo específico (semana de referencia) ha trabajado por lo menos una hora en forma remunerada, o bien 15 horas más sin remuneración.

A su vez, dentro de la población ocupada identifica a los 'ocupados plenos', que son aquellos que trabajan un lapso de tiempo considerado socialmente normal (entre 35 y 45 horas semanales). El otro grupo lo denomina 'sobreocupados' y refiere al conjunto de ocupados que trabajan un lapso superior al considerado socialmente normal (más de 45 horas semanales). En tercer lugar, menciona los 'subocupados visibles', que son aquellos ocupados que, involuntariamente, trabajan menos de 35 horas semanales.

También, dentro de la categoría de subocupados distingue a los 'subocupados invisibles', que son aquellos que están relacionados con situaciones tales como: sobre empleo en el sector público (sector refugio, clientelismo), personas ocupadas en actividades consideradas poco productivas, diversas formas adoptadas por el cuentapropismo o la informalidad (vendedores ambulantes, cuidadores de autos); los 'subocupados en materia de calificaciones', que alcanza a aquellas actividades que requieren una capacitación sensiblemente inferior a la del trabajador que ocupa dicho puesto de trabajo (generalmente se trata de profesionales jóvenes que se inician en la vida activa y trabajan como simples empleados de ejecución); 'subocupados por ingresos', donde se incluye a personas que, a falta de oportunidades mejores, aceptan puestos de trabajo con baja productividad e ingresos.

Finalmente, por fuera de la población ocupada, identifica, en primer lugar, a los 'trabajadores informales', vinculados comúnmente a actividades de bajo nivel de productividad. Pueden ser un ejemplo los trabajadores independientes (con excepción de los profesionales) y empresas muy pequeñas o poco organizadas. A éstos los asocia al subempleo urbano. Y en último lugar, menciona a la 'población desocupada', compuesta por un conjunto de personas sin límite de edad que, sin tener ningún trabajo remunerado, buscaron uno en forma activa en la semana de referencia. No incluye personas con

trabajos transitorios, desocupados ocultos o desalentados, ni tampoco subocupados con salarios por debajo del mínimo legal.

Tipos de Desempleo

Cuadrado Roura, por su parte, se encarga de listar los diferentes tipos de desempleo que pueden registrarse. A continuación se detalla cada uno de ellos.

1 - Desempleo estructural

Se trata de un tipo de desempleo que subsiste en el tiempo en ciertas regiones y en ciertos tipos de actividad como consecuencia de la ineficiencia de la estructura económica. Se debe, en parte, a la existencia de actividades productivas en regresión. Asimismo supone:

- 1) Existencia de sectores concretos de la PEA cuyos miembros no pueden cambiarse a otros sectores o lugares en busca de trabajo.
- 2) En los sectores con una movilidad deficiente, es mayor el número de parados que el de puestos vacantes. Por este motivo, la tasa de paro es más elevada que en el resto de la economía. Además, son tasas que tienden a mantenerse en el tiempo.
- 3) Insuficiente demanda de trabajo, que puede deberse a cambios tecnológicos y de demanda, desplazamiento geográfico de la actividad económica no acompañada por éxodos comparables de población, afluencia masiva de personas a determinadas zonas geográficas con ritmo mayor que el de la creación de puestos de trabajo.

Otros aspectos a tener en cuenta tienen que ver con que se trata de un tipo de desempleo que afecta en mayor medida a los colectivos determinados por causas étnicas, religiosas y sociales. Además está íntimamente ligado con el desarrollo tecnológico, aunque existen dos movimientos que contrarrestan la pérdida de empleo que provoca el desarrollo tecnológico: uno de ellos es el continuo aumento del empleo en el sector de los servicios y la posibilidad de reducir la jornada laboral al conseguir mayores niveles de productividad.

2 - Desempleo friccional

La evolución de la tecnología y los cambios en la demanda provocan rotación en el empleo. Existe una masa flotante de personas que han perdido su antiguo empleo y

esperan uno nuevo. Este tipo de desempleo se llama friccional, y es mayor cuando más elevada es la rotación del empleo. En cuanto a las estrategias para combatir este tipo de desempleo, se puede mencionar la mejora en los canales de información, mejora en el funcionamiento de las oficinas de empleo y facilidades para la movilidad de los trabajadores.

3 - Desempleo estacional

Se desprende de aquellas actividades productivas que sólo requieren mano de obra en determinadas épocas del año. Tanto la creación de puestos de trabajo complementarios como el desplazamiento temporal de la mano de obra son estrategias para atenuar las causas de este modo de desempleo.

4 - Desempleo cíclico

Es aquel que se ocasiona en época de crisis económica y se manifiesta en el corto plazo. En fases expansivas, este tipo de desempleo decrece y en fases recesivas aumenta. Las políticas económicas expansivas o contracíclicas son un modo de combatir el desempleo cíclico.

Medición del Desempleo

Una de las formas de cuantificar o medir la cantidad de personas que no se encuentran empleadas es a través de la utilización de los siguientes indicadores:

- 1) Tasa de desempleo: medida como el porcentaje de la población que está en condiciones de trabajar y desea hacerlo respecto del total de la población que forma parte de la PEA. Esto es: $(\text{población desempleada} / \text{población activa}) \times 100$.
- 2) Tasa de actividad de la población: está dada por el porcentaje de la población potencialmente activa respecto del total de la población en edad de trabajar (a partir de los 18 años en Argentina). Esto es: $(\text{población activa} / \text{población total}) \times 100$.

Principales Teorías sobre el Desempleo

1 - Teoría Clásica

Según Cuadrado Roura, los analistas clásicos –y también los neoclásicos- conciben al mercado de trabajo como cualquier otro mercado que, en condiciones de libre competencia, tenderá al equilibrio siempre que no existan elementos institucionales perturbadores.

Por otro lado, si trasladamos la conocida Ley de Say¹³⁹ al mercado de trabajo, obtendremos que, según dicha ley, se creará una demanda a un precio de equilibrio (salario real) determinada por la cantidad de individuos que deseen trabajar. Sin embargo, si las instituciones alteran ese precio de equilibrio, el mercado responderá produciendo desempleo.

Por otra parte, el autor señala que algunos elementos que generan disfunciones son tanto las presiones sindicales como también los gobiernos (al fijar salarios mínimos, por ejemplo).

2 - Teoría Neoclásica

Retomando las consideraciones anteriores, y siguiendo con Cuadrado Roura, los neoclásicos trazan dos hipótesis posibles. Una de ellas proviene de la teoría de los salarios de eficiencia, y considera que las empresas son responsables de la situación toda vez que encuentran eficiente retribuir a sus trabajadores por encima del salario del mercado, persiguiendo incentivar la productividad de sus empleados, o controlar el esfuerzo laboral, o bien buscar reducir la movilidad laboral de sus plantillas.

La otra hipótesis, en cambio, se vincula a la teoría de outsider – insider y hace recaer la responsabilidad del desempleo sobre los trabajadores. Más específicamente, se argumenta que “ciertos colectivos de trabajadores poseen suficiente poder de negociación como para imponer niveles de salarios por encima de los de equilibrio aún en contra de que el resto de la fuerza de trabajo soporte situaciones de desempleo (trabajadores sindicados frente a los no sindicados, trabajadores fijos frente a temporales, trabajadores

¹³⁹ Principio económico que sostiene que la demanda está determinada por la oferta.

ocupados frente a los desempleados, trabajadores con calificaciones específicas frente a trabajadores con competencias profesionales generales o descalificados)"¹⁴⁰.

Tanto para los clásicos como para los neoclásicos, en todo mercado existe un precio de equilibrio que lo vacía. Lo cual no significa, en este caso, que el número de personas que trabajen equivalgan al cien por ciento de la población activa. Esto se debe a los siguientes factores:

- 1) Existencia del paro friccional.
- 2) Divergencias temporales de los mercados sectoriales al encontrar el punto de equilibrio.
- 3) Existencia de grupos marginados y desanimados que no buscan empleo.

Estos factores, en su conjunto, constituyen la tasa natural de desempleo.

De acuerdo con todos estos planteos, lo que le queda a la política económica para reducir el paro es flexibilizar al máximo el mercado de trabajo para que los salarios reales coincidan con la situación de equilibrio.

3 - Teoría Marxista

Héctor Ruiz Ramírez¹⁴¹ ha escrito que, desde el enfoque marxista clásico, todo sistema capitalista presenta períodos de auge que conllevan siempre a colapsos de sobreproducción que dan paso a fases recesivas de la economía.

En la fase de prosperidad del ciclo, "encontramos la apertura de mercados debido a la incorporación de nuevos segmentos de la población, nuevos sectores productivos, nuevas técnicas de producción e incremento de la inversión y el empleo"¹⁴².

Una vez que llega la crisis de sobreproducción, se manifiesta una tendencia decreciente de la tasa de ganancia, una sobreacumulación de capital y una fuerte y brusca caída de la tasa media de ganancia. En este sentido, "los marxistas afirman que la crisis económica en las economías capitalistas se caracteriza por una interrupción en el proceso normal de

¹⁴⁰ Cuadrado Roura, J. (2001:168). Op. Cit.

¹⁴¹ Economista por la Universidad Autónoma de Guadalajara, Docente Universitario.

¹⁴² Ruiz Ramírez, H. (2013). *Marx y su Visión del Trabajo*. En Revista Contribuciones a la Economía.

desarrollo de la producción y por una considerable baja de la mano de obra utilizada. Estas vienen a ser las consecuencias de las crisis y no sus causas (...)"¹⁴³.

En otras palabras, las crisis capitalistas son consecuencia de una insuficiente demanda de las mercancías y no por caídas en la producción. Para que se produzca una crisis es suficiente que los productores y vendedores de mercancías no encuentren clientes para sus productos. Ante esta situación, a algunos productores se les puede ocurrir despedir mano de obra y aumentar la intensidad del uso del trabajo con la finalidad de bajar costos y recuperar su tasa de ganancia. No obstante, "si los demás capitalistas hacen lo mismo, el poder de compra disminuirá debido a que existe un volumen mayor de trabajadores desempleados, con lo que la tasa de ganancia seguirá baja y la crisis se generalizará a todo el sistema"¹⁴⁴.

En definitiva, "Marx trata del problema de empleo a partir del análisis del proceso de acumulación capitalista. La acumulación capitalista genera un proceso de exclusión de mano de obra que tiende a formar una reserva permanente de personas, a través de una progresiva sustitución de mano de obra por maquinaria (...)"¹⁴⁵.

4 - Teoría Keynesiana

En palabras de Cuadrado Roura, "la explicación keynesiana se centra esencialmente en el paro cíclico, admitiendo circunstancias que dan lugar a otro tipo de paros (...)"¹⁴⁶. Más concretamente, cuando el origen del desempleo de una economía pueda atribuirse a una demanda efectiva insuficiente, se puede hablar de paro keynesiano y, en tal caso, a la política económica se le asigna la función de elevar los niveles de demanda agregada de la economía con el objetivo de recuperar el nivel de producción de pleno empleo.

5 - Teorías Alternativas

5.1 - Institucionalista

Según este enfoque, los salarios no se determinan del modo bajo el cual afirman las interpretaciones ortodoxas puesto que la actuación de los sindicatos y la existencia de

¹⁴³ Ídem.

¹⁴⁴ Ídem.

¹⁴⁵ Moran Esparza, J.L. *La Economía Comunal*. Edición electrónica gratuita, sección 3. 5 – Economía marxista.

¹⁴⁶ Cuadrado Roura, J. (2001:165). Op. Cit.

convenios colectivos centralizados distorsionan el funcionamiento del mercado de trabajo. Tres postulados característicos de esta interpretación son:

- 1) Los salarios son el resultado de las negociaciones entre organizaciones sindicales y empresarios.
- 2) Los sindicatos negocian bajo las presiones políticas y no tienen en cuenta las variables económicas.
- 3) El comportamiento de empresarios y sindicatos se basa en objetivos diferentes: los primeros buscan maximizar sus beneficios y los segundos persiguen el principio de equidad distributiva.

5.2 - De los Mercados Internos de Empresa

Partiendo de los supuestos institucionalistas, esta teoría afirma que para las empresas existen dos tipos de mercado de trabajo. Por un lado, se destaca la existencia de un mercado externo donde las diferentes empresas compiten por captar a los trabajadores de menor cualificación. En este caso, el mercado de trabajo funcionaría de modo similar a la interpretación ortodoxa.

Por otro lado, se identifica la existencia de un mercado interno, el cual se configura una vez que el trabajador accede a un puesto de trabajo dentro de una empresa. Aquí ya no prevalecen las fuerzas de la oferta y la demanda, los puestos de trabajo son jerarquizados y los salarios no se determinan por el libre juego de las fuerzas del mercado.

Los mercados internos, además, pueden ser más o menos eficientes. Si existe movilidad ocupacional, se verifican ventajas tanto para los empresarios (disminuyen los costos de contratación y formación) y para los trabajadores (obtienen seguridad en el empleo y posibilidad de ascenso). Ahora bien, si en estos mercados predomina la rigidez salarial y la ausencia de movilidad, entonces aparecen deficiencias y desventajas importantes.

5.3 - De la Dualidad

Constituye una prolongación de la anterior teoría y postula la existencia de dos categorías diferentes de mercados de trabajo, a saber:

- 1) Mercado de trabajo primario: aquí se corrobora la seguridad y jerarquización en los puestos de trabajo, empleos intensivos de capital y tecnología, altos niveles de

salario, elevado nivel informativo. Todo esto conlleva a la generación de buenos empleos.

- 2) Mercado de trabajo secundario: donde abundan los malos empleos, ya que se trata de puestos de trabajo precarios e inestables, salarios bajos, deficiente grado de formación, pocas posibilidades de ascenso profesional, actividades productivas intensivas en el factor trabajo y no en el factor capital.

6 - Ecléctica

Edmund Malinvaud¹⁴⁷, economista francés, adoptó una postura síntesis que hoy en día se ha difundido bastante. A través de ella sostuvo que las causas del paro existente en una economía pueden obedecer a diferentes causas y encontrarse del lado de la demanda agregada o de la oferta agregada. En cuanto al paro keynesiano, aseguró que se trata de una situación con exceso de oferta en el mercado de trabajo y una insuficiencia de demanda en el mercado de bienes y servicios. En este caso, uno de los problemas, para Malinvaud, radica en que el estímulo de la demanda para hacer frente a este tipo de paro no resuelve los obstáculos de rentabilidad.

Por otra parte, el paro clásico responde a un exceso de oferta en el mercado de trabajo y un exceso de demanda en el mercado de bienes y servicios que provocará una subida general de precios. En este tipo de paro, uno de los problemas se relaciona con que el favorecimiento a los beneficios para aliviar el paro no siempre alcanza para la recuperación de una demanda suficiente.

¹⁴⁷ Economista francés de reconocimiento internacional por sus contribuciones al desarrollo de la econometría. Docente e Investigador, Primer presidente de la Academia Pontificia de las Ciencias Sociales.

CAPÍTULO 2: GOBIERNO DE E. DUHALDE (2002/2003)

En este capítulo se describen las diferentes políticas económicas y sociales llevadas a cabo por el gobierno de Eduardo Duhalde y relacionadas de una u otra forma con la problemática del desempleo. Se intenta abarcar, además, diferentes niveles de análisis de cada una de las medidas y programas, partiendo desde los diferentes diagnósticos realizados y continuando con la formulación de los objetivos, con los métodos de implementación previstos y, por último, con los indicadores y resultados inmediatos.

El contenido se estructura en dos secciones distintas. La primera sección encierra diferentes medidas de política económica llevadas a cabo, por un lado, durante la gestión del Ministro Jorge Remes Lenicov; y por otro lado, durante el mandato del Ministro Roberto Lavagna. La segunda sección engloba, en cambio, programas sociales de empleo del período 2002/2003, donde se destaca el pasaje de Alfredo Atanasof y Graciela Camaño como titulares de la cartera de trabajo, y Nélide Doga como titular del Ministerio de Desarrollo Social y Ambiente. Finalmente, se ensaya una conclusión relativa a las políticas públicas descriptas, considerando sus características teóricas y sus incidencias prácticas.

Punto de partida

A fines de la década de los '90, la situación económica en Argentina comenzó a mostrar señales preocupantes. Entre ellas, se destacó un marcado deterioro fiscal, derivado de un escenario recesivo, que impulsó a recortar cada vez más el gasto público, provocando caídas en el consumo, en la inversión y afectando, por consiguiente, el nivel de demanda agregada.

Al mismo tiempo, manifiesta Mario Rapoport¹⁴⁸ que empezaron a registrarse déficits continuos en la cuenta corriente de la balanza de pagos y una fuerte salida de capitales que repercutió negativamente en las tasas de interés (cada vez más altas), en el nivel de reservas y en el sistema financiero en general. Para peor, entrado ya el cuarto trimestre del 2001, Rapoport escribe que "la recesión se agravó (...). El PBI, el consumo y la

¹⁴⁸ Economista y Doctor en Historia por la Universidad de París I Pantehón – Sorbone, Francia. Director e Investigador de IDEHESI - UBA / CONICET.

inversión cayeron 10,5%, 11,3% y 28,6% respectivamente con relación al mismo trimestre que el año anterior¹⁴⁹.

Por su parte, la situación social se tornó cada vez más delicada. La tasa de desempleo comenzó a subir de modo sostenido y también empezaron a empeorar los indicadores de pobreza e indigencia. Tal es así que “el Censo de la Población de 2001 registró más de 1,4 millones de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), lo que representaba el 14,3% de todos los hogares del país”¹⁵⁰.

Adicionalmente, “la falta de trabajo, la carencia de seguridad social y la pérdida de ahorros llevaron no sólo a los sectores populares sino a franjas de los sectores medios a vivir sin proyectos (...). El fenómeno de la nueva pobreza (...) continuó afectando a los sectores medios. Una combinación de desempleo, caída salarial y aumento de la canasta de bienes y servicios siguió reduciendo a esas franjas (...). La intensificación de la pobreza y la indigencia estuvo muy asociada a la desocupación (...) y a las distintas formas de deterioro del empleo”¹⁵¹.

Bajo tal estado de situación, el 2 de enero del año 2002, Eduardo Duhalde asumió la presidencia y ejerció su mandato hasta el 25 de mayo del 2003. A lo largo de esta etapa, su equipo de gobierno implementó un conjunto de políticas públicas que apuntó predominantemente a normalizar la situación económica y social que atravesaba en aquel momento Argentina.

Sección 1: políticas económicas. Objetivos, aspectos de implementación y resultados

Las políticas económicas de este gobierno, para fines analíticos, conviene dividir las, como ya se señaló, en dos períodos. El primero se corresponde con la gestión de Remes Lenicov como Ministro de Economía de la Nación; el segundo período, en cambio, se inicia con la asunción de Roberto Lavagna, quien reemplaza al anterior ministro, y finaliza con la elección presidencial mediante la cual resultó electo Néstor Kirchner.

¹⁴⁹ Rapoport, M. (2010). *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*. Booket, 1ra edición, Buenos Aires, p. 450.

¹⁵⁰ Idem, p. 452.

¹⁵¹ Idem, p. 454.

Los motivos de la presente división radican en el hecho de que, como se notará más adelante, se trata de dos períodos diferentes en materia de política económica, donde varían los objetivos, la prioridad relativa de los instrumentos utilizados y también los impactos esperados.

Período enero 2002/abril 2002

Al inicio de la administración de Duhalde, las principales medidas económicas se cristalizaron con la sanción de la ley 25.561, titulada 'Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario'. Mediante la presente se dispuso el abandono de la paridad cambiaria y se asignaron al PEN los siguientes propósitos:

- 1) Reordenar el sistema financiero, bancario y de mercado de cambios.
- 2) Reactivar el funcionamiento de la economía, mejorar el nivel de empleo y de la distribución de ingresos, con acento en un programa de desarrollo para economías regionales.
- 3) Crear condiciones para el crecimiento económico sustentable y compatible con la reestructuración de la deuda pública.
- 4) Reglar la reestructuración de las obligaciones, en curso de ejecución, afectadas por el nuevo régimen cambiario.

Según Ángel Varesi¹⁵², esta ley perfiló "cinco políticas fundacionales"¹⁵³, a saber:

- 1) Devaluación.
- 2) Pesificación asimétrica de deudas y depósitos.
- 3) Salvataje al capital financiero.
- 4) Implementación de retención a las exportaciones.
- 5) Congelamiento y renegociación de tarifas.

1 - Política cambiaria y comercial

La primera medida de política económica estuvo dirigida a modificar el tipo de cambio mediante una devaluación establecida por el artículo 2 de la ley 25.561, a través del cual se facultó al PEN "para establecer el sistema que determinara la relación de cambio entre

¹⁵² Sociólogo e Investigador del Instituto de Investigaciones Sociohistóricas de la Universidad Nacional de La Plata.

¹⁵³ Varesi, G. A. (2012). *La configuración del modelo postconvertibilidad: políticas económicas y fracciones de clase en Argentina, 2002/2007*. Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, p. 45.

el peso y las divisas extranjeras, y dictar regulaciones cambiarias¹⁵⁴. El fin primordial de esta medida de política cambiaria apuntó a recuperar la competitividad de la economía nacional y revertir las expectativas y comportamiento de los actores económicos.

Asimismo, la ley estableció, en su artículo 4, la posibilidad de que el BCRA comprara divisas con sus propios recursos o emitiera los pesos necesarios para tal fin, y las vendiera al precio establecido conforme al sistema definido por el PEN.

En otro orden, la ley sostuvo que las reservas del BCRA en oro y divisas extranjeras fueran afectadas para el respaldo de la base monetaria¹⁵⁵. A su vez, cuando las reservas se invirtieran en los depósitos u otras operaciones a interés, o a títulos públicos nacionales o extranjeros pagaderos en oro, metales preciosos, dólares u otras divisas de similar solvencia, el cómputo se efectuaría a valores de mercado.

Por último, el BCRA, según la letra de la ley, debía reflejar en su balance y estados contables el monto, composición e inversión de las reservas, por un lado; y el monto y composición de la base monetaria, por otro lado.

En materia comercial, la medida principal de la gestión de Remes Lenicov consistió en la implementación de retenciones a las exportaciones que, por un lado, procuró "limitar el impacto inflacionario del efecto - arrastre, morigerando el precio neto que consiguen los exportadores, intentando desacoplar precios externos e internos; y por otro lado (...) gravar las rentas y ganancias extraordinarias, en tanto estos sectores no sólo se ven beneficiados por la renta diferencial (...) sino también por los altísimos precios internacionales que los commodities exhibieron durante el período"¹⁵⁶.

Las retenciones, inicialmente, se introdujeron con una alícuota del 20% a la exportación de petróleo crudo. Poco tiempo después, en el mes de marzo del año 2002, el gobierno anunció un esquema de retenciones más amplio que "incluía un 10% para productos primarios y 5% para manufacturas agroindustriales e industriales, manteniendo el mismo porcentaje para los hidrocarburos"¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Ley 25.561, título II, artículo 2.

¹⁵⁵ También denominada base de dinero o dinero de alta potencia. Los tres términos refieren a la cantidad de dinero legal en circulación más las reservas de los bancos comerciales depositadas en el BCRA.

¹⁵⁶ Varesi, G. A. (2012:55). Op. Cit.

¹⁵⁷ Rapoport, M. (2010:458). Op. Cit.

2 - Política monetaria y financiera

Para recomponer el sistema financiero, el gobierno nacional procedió a la pesificación de deudas y depósitos, el cual fue fijado por el artículo 6 de la ley 25.561, donde se afirmó que el PEN iba a disponer las medidas tendientes a disminuir el impacto producido por la modificación de la relación de cambio fijada en las personas de existencia visible o ideal que mantuviesen con el sistema financiero deudas en dólares estadounidenses u otras divisas extranjeras. Dicho artículo, además, estableció que el PEN reestructuraría las deudas con el sector financiero, estableciendo la relación de cambio 1 peso igual a 1 dólar sólo en deudas con el sistema financiero cuyo importe en origen no fuese superior a 100.000 dólares con relación a:

- 1) Créditos hipotecarios destinados a la adquisición de viviendas.
- 2) Construcción, refacción y/o ampliación de vivienda.
- 3) Créditos personales.
- 4) Créditos prendarios para la adquisición de automóviles.
- 5) Créditos de personas físicas o jurídicas que cumplieran con los requisitos de micro, pequeña y mediana empresa.

Asimismo, se agregó que el PEN podía establecer medidas compensatorias que evitaran desequilibrios entre las entidades financieras comprendidas y emergentes del impacto producido por las medidas mencionadas.

Por último, se instituyó que el PEN ejecutara las medidas necesarias para preservar el capital perteneciente a los ahorristas que hubieran realizado depósitos en entidades financieras a la fecha de entrada en vigencia del decreto 1570/01¹⁵⁸, reestructurando las obligaciones originarias de modo compatible con la evolución de la solvencia del sistema financiero. Esta protección comprendía a los depósitos efectuados en divisas extranjeras.

No obstante, el esquema de pesificación previsto amenazó con desestabilizar al sistema financiero local. En consecuencia, se procedió al denominado salvataje del capital financiero por medio del decreto 214/02¹⁵⁹, en el cual se fijó "que las entidades financieras debían depositar en el Banco Central todos los billetes en dólares u otras monedas

¹⁵⁸ A través de este decreto se fijaron un conjunto de reglas a las que debían ajustarse las entidades sujetas a la Superintendencia de Entidades Financieras y Bancarias del BCRA.

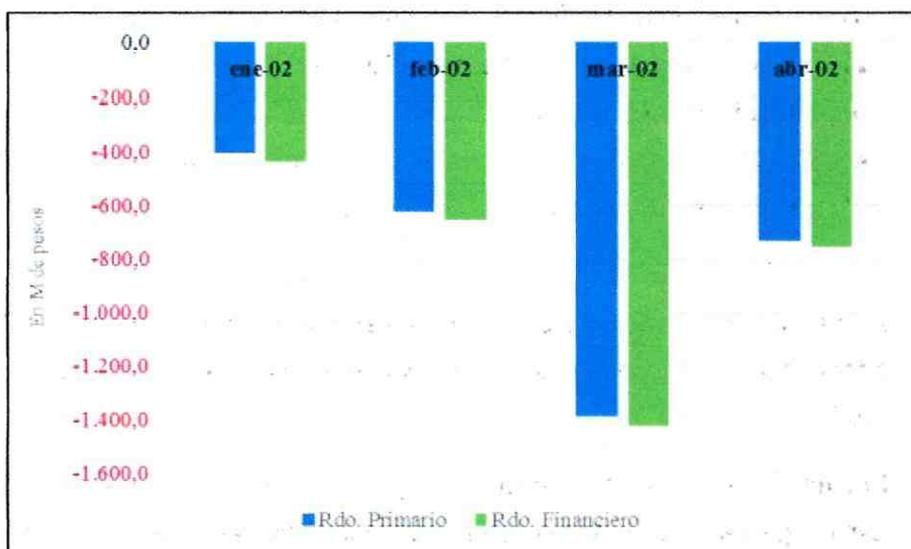
¹⁵⁹ Este decreto se tituló Reordenamiento del Sistema Financiero y, en su artículo 2, fijó la equivalencia 1,40 pesos igual a 1 dólar. Bajo esta relación se realizó la conversión de los depósitos.

extranjeras que tuvieran como disponibilidades, las que serían convertidas a pesos con la equivalencia establecida por el artículo 2 de dicho decreto¹⁶⁰.

3 - Política fiscal

La situación fiscal a lo largo de este período constituyó una verdadera preocupación. En consecuencia, se apuntó a estabilizar la relación entre ingresos y gastos públicos por medio de retenciones. Tal como se comentó en párrafos anteriores, se reglamentó un esquema de retenciones del 20% a la exportación de petróleo crudo y meses después se amplió dicho esquema fijando un 10% sobre productos primarios y un 5% sobre manufacturas agroindustriales e industriales.

G1: Evolución Posición Fiscal (ene/abr 2002)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC

Tal como muestra G1, tanto el resultado primario (sin incluir gastos relativos al pago de la deuda pública) como el financiero (incluyendo gastos totales) a lo largo de los meses de enero, febrero, marzo y abril del 2002 arrojó números rojos que condicionaron fuertemente la capacidad estatal.

¹⁶⁰ Ídem, p. 60.

4 - Política de rentas y control

Como medida de control, la gestión de Remes Lenicov procedió al congelamiento y a la renegociación de tarifas orientada a cumplir con el objetivo explícito de reglar la reestructuración de las obligaciones, en curso de ejecución, afectadas por el nuevo régimen cambiario. Otra medida de control, también, estuvo dada por el artículo 13 de la ley 25.561, con el cual se facultó al PEN para regular transitoriamente los precios de los insumos, bienes y servicios críticos. En su conjunto, estas acciones apuntaron a combatir el deterioro que sufrían los salarios reales de los trabajadores.

Más concretamente, para reajustar las tarifas el artículo 8 de la ley 25.561 dejó sin efecto las cláusulas de ajuste en dólar o en otras divisas extranjeras y las cláusulas indexatorias basadas en índices de precios de otros países y cualquier otro mecanismo indexatorio previsto en los contratos celebrados por la Administración Pública bajo normas de derecho público, comprendidos entre ellos lo de obras y servicios públicos. Los precios y las tarifas resultantes de dichas cláusulas quedaron establecidos en pesos bajo la relación de 1 peso igual a 1 dólar.

Consecutivamente, el artículo 9 facultó al PEN para renegociar los contratos mencionados en el artículo anterior. En cuanto a los contratos que tuvieran por objeto la prestación de servicios públicos, debían considerarse los siguientes criterios:

- 1) El impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos.
- 2) La calidad de los servicios y los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente.
- 3) El interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios.
- 4) La seguridad de los sistemas comprendidos.
- 5) La rentabilidad de las empresas.

Por último, la norma aclaró que las empresas contratistas o prestadoras de servicios públicos no quedaban autorizadas para suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones.

Resultados inmediatos

La devaluación de Lenicov, según Rapoport, preanunció la centralidad de la cuestión cambiaria en la política de gobierno, en las expectativas y en los comportamientos de los actores económicos. El equipo económico intentó, en primera instancia, una devaluación con apertura parcial de las operaciones de cambio sin controles. Es decir, "se proponía una nueva paridad de 1,40 pesos por dólar en el mercado oficial para las actividades del comercio exterior, mientras que se abría un mercado libre que se regiría por la oferta y demanda de divisas"¹⁶¹. No obstante, el régimen duró poco. Las expectativas generadas por la bancarización forzada de la economía y el default determinaron una dinámica explosiva de la demanda de divisas y, cuando el tipo de cambio libre tocó los 2,10 pesos por dólar, el gobierno unificó el mercado cambiario y pasó a un régimen de flotación libre.

En términos generales, Rapoport entiende que "la devaluación no había sido enmarcada adecuadamente para morigerar su impactos negativos"¹⁶² y que de ella se desprendieron cuatro problemas sobresalientes. Al primer inconveniente el investigador lo relaciona con la estabilidad del tipo de cambio nominal. El segundo lo vincula a la cuestión fiscal, la cual se estabilizó, más tarde, por la vía de las retenciones. El tercero lo conecta con los contratos de privatización de los servicios públicos, establecidos en dólares. Y el cuarto problema lo relaciona con la fuerte dolarización previa de la economía manifestada en muchos contratos celebrados en divisas, incluyendo préstamos y depósitos de todo tipo.

Por otra parte, la pesificación implicó que los bancos tuvieran que devolver "(...) los depósitos en dólares a una relación de 1,40 pesos por dólar (...) mientras que, como se determinó en el artículo 6 de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiaria, los deudores con la banca local vieron pesificadas sus deudas en dólares a 1 peso por dólar"¹⁶³. Así las cosas, la medida de pesificación se mantenía orientada a las capas medias y a los agentes económicos ligados a la fracción de pequeñas y medianas empresas.

¹⁶¹ Rapoport, Mario (2013). *Historia económica, política y social de la Argentina*. Ed. Emecé, 6ta edición, p. 943.

¹⁶² Ídem.

¹⁶³ Ídem, p. 59.

Sin embargo, pese a las medidas tomadas, el fuerte lobby empresarial de los agentes ligados al capital concentrado¹⁶⁴ logró que el gobierno derogara el techo fijado para la pesificación de deudas. Más detalladamente, por medio del decreto 214/02 se logró que el Estado Nacional se hiciera cargo de los costos de compensación de los agentes provenientes de las capas medias ligadas a la fracción de las Pymes y que, además, asumiera la compensación a la fracción financiera del capital proveniente de la licuación masiva de deuda de los agentes más concentrados de la clase dominante. Estas últimas acciones se tradujeron en un salvataje del capital financiero, y fueron cubiertas con emisión de deuda pública por un monto de 14.386 dólares, constituyéndose el 51% de la deuda pública post default.

Como conclusión, "la articulación de políticas de pesificación asimétrica y salvataje al capital financiero involucraron transferencias de recursos en las siguientes direcciones: del capital financiero al capital productivo y a las privatizadas vía pesificación asimétrica, y del conjunto de la sociedad hacia el capital financiero vía compensaciones estatales a través de mayor endeudamiento público"¹⁶⁵.

En torno a las retenciones, estas surgieron luego de unas semanas de negociaciones en las cuales el gobierno pretendió evitar que la devaluación se transvasara a precios. En lo inmediato, fueron aplicadas en un 20% a la exportación del petróleo crudo y más tarde comprendieron otros productos. Los resultados, según Varesi, fueron positivos, dado que actuaron efectivamente como un límite al efecto arrastre de la inflación (al desacoplar precios internos y externos), como un incentivo a la generación de mayor valor agregado local previo a la exportación (al aplicar menos tributos a los productos elaborados con respecto a los primarios), como un instrumento de redistribución (al gravar ganancias extraordinarias de agentes favorecido por el nuevo tipo de cambio y el alto precio de commodities), y también como un medio para fortalecer las cuentas fiscales.

Por último, en materia de tarifas, Duhalde desplegó una estrategia de renegociación dual donde se distinguieron, por un lado, "(...) aquellas actividades en las cuales el gobierno

¹⁶⁴ PECOM energía S.A, YPF S.A, Grupo BAPRO SA, Loma Negra S.A, Telecom Argentina S.A, José Cartellone S.A, Correo Argentino S.A, SOCMA Americana S.A, Arcor SAIC, Volkswagen Argentina S.A, Disco S.A, Tarjeta Naranja S.A, SIDERAR S.A, Inversora del Suquia S.A, Metrogas S.A, Cablevisión S.A, Pluspetrol Energy S.A, Fiat Argentina S.A, Edesur S.A, Nación AFJP, Edenor S.A, Consolidar AFJP, Pan American Energy LLC, Autopistas del Sol S.A, Shell Argentina S.A, American Express S.A, Techint y YOMA S.A son sólo algunas de las sociedades deudoras beneficiadas. Ver Allani, C. (2012). Op. Cit.

¹⁶⁵ Idem, p. 63.

implementó un conjunto de medidas (...) que resultaron plenamente funcionales al proceso de acumulación y reproducción del capital de las compañías prestatarias¹⁶⁶ y, por otro lado, "(...) la estrategia gubernamental consistió en focalizar prácticamente toda la revisión contractual (...), abandonando los distintos criterios establecidos de manera taxativa en la ley de emergencia, en dilatar todo lo posible esa acotada negociación tarifaria y, en síntesis, postergar todo lo posible la renegociación global de los contratos (...)"¹⁶⁷.

Período abril 2002/mayo 2003

La asunción de Lavagna tuvo lugar a causa de la renuncia de Remes Lenicov. Este último abandonó su cargo debido a presiones externas, pérdida de credibilidad y escaso apoyo por parte del Congreso de la Nación. Con el nuevo ministro se buscó un giro en materia económica que permitiera revertir las expectativas y abrir un nuevo camino que dejará atrás la situación de caos que, incluso, el propio Cardenal Bergoglio había reconocido a través de la homilía en el Tedéum¹⁶⁸ del 25 de mayo del 2002. De este modo, con el objetivo inmediato de normalizar la situación y con el objetivo mediato de establecer un sendero de recuperación, Lavagna y su equipo económico implementaron un conjunto de medidas pretendidamente eclécticas que buscaron apartarse, según el mismo Lavagna, de todo planteamiento extremo, tanto de izquierda como de derecha, tanto ortodoxo como heterodoxo¹⁶⁹.

1 - Política monetaria y financiera

En este ámbito, Lavagna inicialmente llevó adelante una política de redescuentos, a cargo del BCRA, que buscó evitar la quiebra de las entidades financieras. Esta medida fue acompañada por la "intervención del Banco Nación, entidad que pasó a administrar transitoriamente los bancos que marchaban a la quiebra"¹⁷⁰. Paralelamente, el BCRA llevó a cabo un férreo control de la oferta monetaria. Por último, en el 2003 se decretó¹⁷¹ el

¹⁶⁶ Azpiazu y Schorr (2003). En Varesi, G. A. (2012:71). Op. Cit.

¹⁶⁷ Idem, p. 72.

¹⁶⁸ Te deum, en latín: "a ti, Dios". Se trata de un cántico de acción de gracias que la tradición católica atribuye a Santo Ambrosio y Agustín. A través de este acto se venera a Dios y se le ruega que venga en ayuda de sus siervos a quienes redimió con su sangre.

¹⁶⁹ Dijo R. Lavagna: "creo que buena parte de la situación que vivimos hoy tiene que ver con que nuestra discusión y nuestro diálogo se ubican en los extremos, entre los ortodoxos y los heterodoxos, los de derecha y los de izquierda (...) Una discusión, en esos términos, hace que en cualquiera de los dos extremos termine en fracaso". En Diario Río Negro, fecha 27/4/2002.

¹⁷⁰ Rapoport, M. (2010:469). Op. Cit.

¹⁷¹ A través decreto 739/03.

reordenamiento del sistema financiero. Por medio de la presente iniciativa se procuró liberar los depósitos reprogramados y recuperar los redescuentos otorgados por el BCRA a las entidades financieras.

En línea con los objetivos propuestos, el BCRA otorgó préstamos a aquellas entidades financieras que se encontraban en una situación crítica. Paralelamente, “el gobierno optó por tornar voluntario el Canje de los Certificados de Depósitos Reprogramados (CEDROS), ofreciendo a ahorristas varios bonos alternativos con plazos y tasas diferentes”¹⁷². Entretanto, el control de la expansión monetaria se hizo efectivo “a través de superávit fiscal y emisión de letras (LEBACS) por parte del BCRA, con alternativas heterodoxas como aplicación de retenciones (...)”¹⁷³. Finalmente, mediante el decreto de reordenamiento del sistema financiero “(...) comenzaron a devolverse los depósitos reprogramados, con un cronograma que incluía montos cada vez más altos”¹⁷⁴.

2 - Política rentas y control

Como medida de control, se procedió al “congelamiento de tarifas de los servicios públicos (...) con el fin de evitar un mayor incremento en el nivel de los precios”¹⁷⁵. También se acudió a la intervención del Estado en el mercado de trabajo para proteger el ingreso de los trabajadores. En este sentido, a principios del mes de julio el gobierno anunció la firma de un acuerdo con empresarios sobre los salarios del sector privado. De allí en más, se avanzó con decisiones unilaterales y en abril de 2003 “el monto de incremento no remunerativo alcanzó los 200 pesos. La intervención estatal también se reflejaba mediante el decreto que imponía el pago de doble indemnización en los despidos sin causa”¹⁷⁶. Otra medida relativa a los ingresos consistió en el aumento de las jubilaciones mínimas de 150 pesos a 200 pesos.

3 - Política fiscal

Las prioridades fiscales durante la gestión de Lavagna tuvieron que ver con la obtención del superávit primario basado en diversos esquemas de retenciones y en el congelamiento de salarios del sector público. No obstante, aunque las retenciones fueron

¹⁷² *Idem.*

¹⁷³ *Idem.*

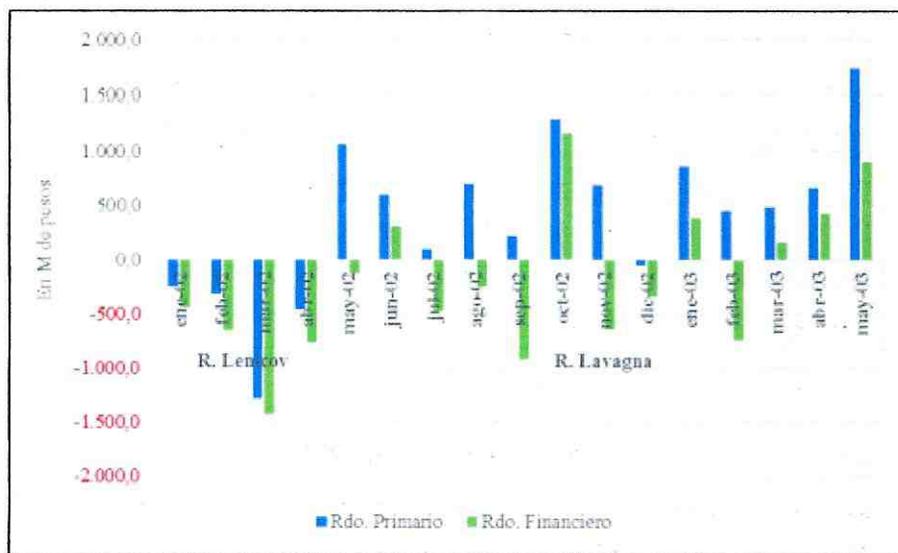
¹⁷⁴ *Idem*, p. 471.

¹⁷⁵ Rapoport, M. (2010:470). *Op. Cit.*

¹⁷⁶ *Idem*, p. 472.

una importante fuente de ingresos que ayudaron normalizar la situación fiscal, Lavagna disminuyó el porcentaje entre 5% y 15% a diversos productos del agro, sobre todo los menos tradicionales. Asimismo, eliminó el impuesto a la transferencia de los combustibles.

G2: Evolución Posición Fiscal (ene 2002/may2003)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC

Las medidas implementadas por Lavagna permitieron mejorar mes a mes el resultado primario y, desde marzo del 2003, también mejoró el resultado financiero. G2 deja ver claramente el cumplimiento del objetivo de superávit primario, obteniendo principalmente por vía de retenciones y congelamiento del salario del sector público.

4 - Política cambiaria y comercial

En este ámbito, retomando Rapoport, se optó por profundizar los instrumentos de control sobre el mercado de cambios para frenar el sostenido ascenso en la cotización del dólar y su repercusión sobre el nivel de precios de los productos de la canasta básica. En especial, "se puso mayor rigor en el manejo de las divisas provenientes de las exportaciones a liquidar en el BCRA. También se redujeron los montos máximos de las posiciones netas en divisas que podían mantener las entidades financieras en sus operatorias en el mercado minorista por cuenta y orden del BCRA, así como de las tenencias de dólares por parte de las casas de cambio. Además, se estableció un plazo

máximo para que las empresas destinen al pago de deudas en el exterior los dólares adquiridos en la plaza local¹⁷⁷. Estas medidas “(...) se combinaron con los bajos niveles de las tasas de interés en los mercados internacionales y con el mayor saldo de divisas resultante del intercambio comercial, poniendo freno a la depreciación del peso¹⁷⁸”.

Más tarde, “(...) se avanzó en la progresiva desregulación del mercado cambiario, con mayor laxitud para la compra de divisas. Se otorgó así el acceso directo al mercado libre y único de cambios para las transferencias de capital menores a 1.000.000 de dólares mensuales y los pagos financieros al exterior menores a 5.000.000 de dólares mensuales. Además, se autorizaron los pagos anticipados de las importaciones inferiores a 180 días; y se relajó la restricción de las tenencias de activos externos de las entidades financieras¹⁷⁹”.

Resultados inmediatos

En uno de sus libros, Lavagna escribió que la economía, en los últimos meses del gobierno de Duhalde, “seguía mostrando gran vigor¹⁸⁰”. Entre otras cosas, se corroboraba un aumento del saldo comercial, un incremento a cifras récords en la recaudación fiscal y en la cosecha agrícola, una disminución del ritmo de la salida de capitales, y un crecimiento de la industria y la construcción.

En lo vinculado estrictamente al empleo, Lavagna también asegura que, a enero del 2003, “se crearon 861.000 empleos, 331.000 en el sector privado de la economía y 530.000 de aquellos que luego de pasar por el PJyJHD (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados) comenzaron a trabajar¹⁸¹”.

Sección 2: políticas sociales de empleo. Objetivos, aspectos de implementación e indicadores

Durante la administración de Duhalde, las políticas sociales, abocadas a la problemática del desempleo, fueron gestionadas por tres referentes. El primero de ellos fue Alfredo Atanasof, que ocupó de la cartera de trabajo hasta mayo del 2002, y estuvo acompañado por Nélide Doga, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. El tercer

¹⁷⁷ Ídem, p. 470.

¹⁷⁸ Ídem, p. 471.

¹⁷⁹ Ídem, p. 473.

¹⁸⁰ Lavagna, R (2011). *El desafío de la voluntad*. Ed. Sudamericana, 1ra edición, p. 264

¹⁸¹ Ídem, p. 245

referente, en cambio, fue Graciela Camaño, quien se hizo cargo del Ministerio de Trabajo desde mayo del 2002 hasta finalizar el período de gobierno de Duhalde, y también fue acompañada por Doga, responsable del área de desarrollo social.

Por otra parte, las políticas de empleo de este período se tradujeron en un complejo de planes y programas sociales donde se destacaron el PJyJHD, el SD (Seguro por Desempleo), el PEFATT (Programa Especial de Formación y Asistencia Técnica para el Trabajo), el PDEL V (Programa de Desarrollo del Empleo Local V), el REPRO (Programa de Recuperación Productiva) y el PEC (Programa de Empleo Comunitario).

1 - PJyJHD

El PJyJHD fue el plan social central de este período. Se instrumentó mediante el decreto 565/02 y su objetivo, explicitado en el artículo 3, consistió en brindar una ayuda económica a los destinatarios, asegurando principalmente:

- 1) La concurrencia escolar de los hijos, así como el control de salud de los mismos, que se encuentren en las condiciones previstas en el artículo 2º.
- 2) La incorporación de los beneficiarios a la educación formal.
- 3) Su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral.
- 4) Su incorporación en proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional.

Por otra parte, el beneficio para cada titular se estableció, al inicio, en una suma mensual de 150 pesos. A su vez, el decreto 565/02 fijó como destinatarios “a jefes de hogar con hijos hasta 18 años de edad, o discapacitados de cualquier edad, y a hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país”¹⁸². Además se agregó la posibilidad de extenderse a “desocupados jóvenes y a mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional”¹⁸³.

El artículo 5 del decreto, por su lado, estableció los siguientes requisitos para la acreditación.

¹⁸² Decreto 565/02, artículo 2.

¹⁸³ Ídem.

- 1) La condición de jefe/a de hogar en situación de desocupado, mediante simple declaración jurada.
- 2) Hijos a cargo mediante la presentación de la correspondiente partida de nacimiento del o los menores, o certificación del estado de gravidez expedido por un centro de salud municipal, provincial o nacional.
- 3) Escolaridad en condición de alumno/a regular de los hijos a cargo menores de 18 años, mediante certificación expedida por el establecimiento educativo.
- 4) Control sanitario y cumplimiento de los planes nacionales de vacunación de los hijos a cargo, menores de 18 años, mediante libreta sanitaria o certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional.
- 5) La condición de discapacitado/a de los hijos a cargo, mediante certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional.
- 6) Residencia permanente en el país, en el caso de ciudadanos extranjeros, mediante Documento Nacional de Identidad argentino.
- 7) Para el caso de los jóvenes, su condición de desocupado mediante simple declaración jurada.
- 8) Para los mayores de 60 años de edad, su condición de desocupado mediante simple declaración jurada y un certificado de no haber accedido a ningún beneficio previsional.

En torno a la superposición con otros programas, se aclaró, en el artículo 6, que el cobro de los beneficios que se acordaran en el marco del PJyJHD sería compatible con la percepción, por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, de becas estudiantiles o transferencias de otro programa social, por montos menores al de aquéllos o ayudas alimentarias.

El MTEySS, por su lado, se hizo cargo del diseño de los programas de capacitación laboral, orientados sobre todo a aquellas actividades productivas de mayor dinamismo. También asumió la tarea de crear un registro de empleadores.

Otro aspecto importante del programa fue la descentralización operativa en cuanto a su ejecución, la que debía producirse a través de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, en última instancia, debía aplicarse por medio de los municipios.

El control de la adjudicación y de la efectivización fue confiado a los consejos consultivos de cada localidad, integrados por representantes de los trabajadores, empresarios, organizaciones sociales y confesionales, y también por aquellos niveles de gobierno que correspondían según el caso. Asimismo, en municipios o localidades de más de 25.000 habitantes podían conformarse consejos consultivos barriales a fin de efectuar el monitoreo del PJyJHD. Dichos consejos, no obstante, debían integrarse con representantes de los sectores mencionados precedentemente.

Más específicamente, para la eficaz aplicación del PJyJHD, se creó el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control, integrado por:

- 1) Organizaciones de empleadores.
- 2) Organizaciones sindicales de los trabajadores.
- 3) Organizaciones no gubernamentales.
- 4) Instituciones confesionales.
- 5) Representantes del Gobierno Nacional.

Cada uno de los integrantes del consejo debía ser designado a propuesta de cada uno de los sectores involucrados y su desempeño era ad honorem.

En relación a las atribuciones del consejo, se lo facultó para:

- 1) Desarrollar, evaluar y adoptar las políticas destinadas a la implementación del programa.
- 2) Asistir al mantenimiento actualizado del registro de beneficiarios.
- 3) Efectuar el seguimiento de la eficaz distribución mensual de los recursos destinados a atender las asignaciones.
- 4) Supervisar la utilización de los fondos, revisando la disponibilidad de los recursos.
- 5) Proyectar y proponer al MTEySS las modalidades de pago de las asignaciones.
- 6) Efectuar el seguimiento de las políticas y programas de formación profesional y capacitación que, al efecto, diseñe el MTEySS.
- 7) Proyectar y proponer los criterios de promoción y generación de empleo a fin de lograr la inserción social y laboral de los beneficiarios, vigilando su cumplimiento.
- 8) Realizar gestiones ante el Registro Nacional de las Personas del Ministerio del Interior y sus delegaciones, a fin de que los aspirantes a las asignaciones del PJyJHD, cuenten con la documentación exigida.

- 9) Establecer la evaluación externa del PJyJHD a través de Universidades Nacionales y/o de Organismos de Control de Derecho Público, nacionales o provinciales.
- 10) Contribuir a las acciones de difusión e información sobre la ejecución de las actividades del PJyJHD.
- 11) Preparar un informe mensual para el Presidente de la Nación.
- 12) Realizar las denuncias correspondientes en los casos en que detecten irregularidades.
- 13) Crear y mantener actualizada en internet una página web destinada exclusivamente a reflejar el desarrollo y evolución del PJyJHD.

Finalmente, al cierre del año 2002, la cantidad de beneficiarios del PJyJHD alcanzó los 2.050.312 trabajadores desocupados (ver Anexo 2, Tabla 5). A su vez, los importes liquidados alcanzaron los 1.799.754. 900 pesos¹⁸⁴.

2 - SD

El objetivo mediato del SD consistió en apoyar la orientación y la búsqueda de empleo de los trabajadores asalariados desocupados beneficiarios del mismo y controlar su condición de desocupados. Una vez otorgado el beneficio directo (asistencia económica), el beneficiario era citado/a por medio de una notificación en el recibo de pago para presentarse un día determinado en una oficina de la red de oficinas de fiscalización y orientación del seguro por desempleo. En estas oficinas debía firmar una declaración jurada ratificando que aún se encontraba desocupado y, a cambio, recibía orientación para la búsqueda de trabajo en sus distintas modalidades: apoyo para la búsqueda de empleo, orientación al trabajo independiente mediante la modalidad de pago único, y orientación sobre los recursos locales para el apoyo legal y la búsqueda de empleo.

En cuanto a la opción de pago único, vale decir que el propósito apuntó a la inserción de desocupados asalariados con financiamiento de iniciativas individuales y asociativas de autoempleo. En tal sentido, la normativa permitió otorgar al trabajador hasta el doble del importe total de la prestación para la ejecución de proyectos de autoempleo. A fines del 2009, por ejemplo, el monto máximo permitido para cobrar era de 7.360 pesos, y debía ser aplicado totalmente al plan de negocios aprobado.

¹⁸⁴ En Neffa, J.C. (2011:21). Op. Cit.

La cantidad de beneficiarios del SD, en el año 2002, fue de 430.317 trabajadores desocupados (ver Anexo 2, Tabla 5). En término monetarios, los beneficios representaron un monto de 961.882. 556 pesos¹⁸⁵.

3 - PEFATT

Este programa apuntó a brindar cursos de capacitación a personas con discapacidad. El fin consistió en incrementar sus competencias, mejorar la condición de empleabilidad de las mismas y apoyar el proceso de búsqueda de empleos.

Los beneficiarios de las capacitaciones fueron, concretamente, trabajadores desocupados discapacitados que requerían nuevas competencias o mejorar sus condiciones para la búsqueda y obtención de empleo, y también trabajadores subocupados que requerían de nuevos saberes para lograr mayores niveles de competitividad.

Por otra parte, los proyectos debían estar comprendidos en un programa de desarrollo local o sectorial que los abarcara y potenciara, y debían basarse en la articulación y confinación interinstitucional, orientándose según la demanda de mercado.

Las acciones a realizar se definieron como la combinación de uno o más servicios que brindaba la institución responsable a un grupo de beneficiarios para mejorar su estado ocupacional y se centraban en la formación profesional, la orientación laboral y/o asistencia técnica.

La recepción y evaluación estuvo a cargo de la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) del MTEySS, la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional y la unidad del MTEySS para personas con discapacidad y grupos vulnerables.

Por último, según Neffa, en sus primeros años de implementación este programa apoyó la ejecución de 27 proyectos con 381 beneficiarios.

4 - PDEL V

Este programa tuvo como objetivo principal brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados, posibilitándoles realizar proyectos de infraestructura económica o social, o

¹⁸⁵ Idem.

prestación de servicios en su localidad de residencia que contribuyera al desarrollo de las comunidades y estuviera orientada a mejorar la calidad de vida de la población.

A los fines de la ejecución del programa, el MTEySS habilitó a gobiernos provinciales y municipales para desarrollar programas de empleo transitorio para los trabajadores desocupados. Asimismo, se establecieron como potenciales beneficiarios a personas mayores de 18 años, preferentemente jefes de hogar que no se encontraran percibiendo prestaciones previsionales o seguro de desempleo y que no estuvieran participando en ningún programa del MTEySS, ni tampoco en programas de empleo provinciales o municipales.

La ejecución de los proyectos se dejó en manos de organismos responsables que podían ser de orden nacional, provincial o bien municipal. A su vez, estos organismos tenían a su cargo el pago de la ayuda económica no remunerativa individual y mensual, y la garantía de la cobertura médico asistencial para los beneficiarios.

En cuanto a los indicadores, no se han encontrado datos cuantitativos para los años 2002 y 2003. La información disponible comprende el período 2004/2010.

5 - REPRO

El REPRO se creó con las leyes de Emergencia Ocupacional Nacional en el año 2002 y se orientó a trabajadores registrados que prestaran su labor en empresas del sector privado que se encontraran en declinación o bien en áreas geográficas en crisis. De este modo, el REPRO apuntó a sostener y promover el empleo genuino apoyando la recuperación de sectores privados y/o áreas geográficas en crisis.

No obstante, en el presente programa se estableció que el acceso al beneficio por parte de las empresas quedaba condicionado a la acreditación de la situación de crisis de las mismas. Además, las mismas empresas debían proponer acciones a desarrollar para la recuperación y comprometerse a no realizar despidos.

En sus inicios, mediante el programa también se brindó una ayuda económica mensual de hasta 150 pesos para completar la remuneración básica. Esta suma luego se fijó en 600 pesos. Los beneficios se otorgaron por única vez a cada empresa solicitante por un período máximo de 6 meses y las mismas debían cumplir con todas sus obligaciones laborales, sociales y previsionales. Por otro lado, la ejecución del programa y los pagos en

dinero estuvieron subordinados por ley a la existencia de partidas presupuestarias aprobadas y disponibles y que, además, podían extinguirse sin generar derecho de indemnización. Finalmente, el otorgamiento podía implicar la participación de los gobiernos provinciales mediante sus áreas de administración del trabajo.

Al igual que el programa anterior, no se han encontrado datos cuantitativos sobre el REPRO para el año 2002.

6 - PEC

Este programa se creó el 3 de enero del 2003. Su objetivo se centró en brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados con baja calificación laboral mediante la ejecución de distintos tipos de actividades tendientes a mejorar las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios y/o la calidad de vida de la población. No obstante, se puso especial atención en aquellas personas que no podían ser comprendidas por el P.JyJHD pero que resultaba necesario atender debido a que residían en zonas geográficas o sectores de actividad especialmente afectados por la desocupación. También se incluía en el programa un componente destinado a atender, en particular, a trabajadores desocupados con discapacidad y baja calificación laboral.

Para ser beneficiario era necesario cumplir con algunos requisitos como, por ejemplo, estar desocupado, poseer baja calificación laboral, ser mayores de 16 años y no estar percibiendo prestaciones previsionales o seguro de desempleo. Tampoco se podía estar participando en otros programas de empleo o capacitaciones nacionales, provinciales o municipales, excepto aquellos beneficiarios que sólo recibieran alguna compensación en concepto de gastos de traslado y refrigerio. Asimismo, no podían participar quienes, aun reuniendo los requisitos, percibían otros beneficios de la seguridad social o pensiones no contributivas, salvo aquellas otorgadas en razón de ser madre de 7 hijos o más, ex combatiente de Malvinas o por motivos de invalidez. Tampoco podían participar en el programa aquellos desocupados cuyo cónyuge estuviera ocupado o fuera beneficiario de otros programas sociales de empleo, de formación profesional o de capacitación laboral, tanto de nivel nacional, provincia o municipal. Finalmente, el programa le concedía a los beneficiarios 150 pesos por desempeñarse en proyectos productivos, comunitarios de capacitación.

En cuanto a la ejecución, el PEC se gestionó a través de proyectos que podían ser presentados por municipios y ONG's. Los organismos responsables podían ser nacionales, provinciales o municipales, organizaciones sociales y confesionales, asociaciones y agrupaciones de trabajadores y/o desocupados, cooperativas de cualquier género o instituciones sin fines de lucro. Los organismos responsables, a su vez, debían cumplir las siguientes funciones:

- 1) Informar a los beneficiarios las actividades a realizar, indicando lugar de tareas, horarios y otras características.
- 2) Garantizar que los beneficiarios completaran su historia laboral en las oficinas de empleo habilitadas o en la GECAL durante los 3 primeros meses de ejecución del proyecto.
- 3) Garantizar la provisión de los insumos necesarios para la realización de las actividades propuestas.
- 4) Distribuir tareas para la totalidad de los beneficiarios asignados a cada proyecto.
- 5) Controlar la asistencia de los beneficiarios con un registro adecuado para tal finalidad, y conservar dicho registro por un plazo de al menos 6 meses contados desde la finalización de proyectos.
- 6) Asegurar las condiciones de higiene y seguridad del lugar de tareas.
- 7) Brindar la información requerida durante las visitas de supervisión.
- 8) Informar a la GECAL de cualquier contingencia que impidiera o dificultara el normal desarrollo de las actividades.
- 9) Garantizar la cobertura de salud de los beneficiarios a su cargo.
- 10) Efectuar la contratación de un seguro de responsabilidad civil para cubrir los riesgos de siniestros que pudieran acaecer a los beneficiarios y beneficiarias del programa durante la permanencia en él.
- 11) Colaborar con las acciones de seguimiento y supervisión aportando la información solicitada por el MTEySS y por los organismos de control del sector público, facilitando el acceso a los proyectos en ejecución.
- 12) Confeccionar un legajo para cada beneficiario, mantenerlo actualizado y conservarlo por un plazo mínimo de 2 años posteriores a la extinción del programa de empleo comunitario.

- 13) Informar a los beneficiarios sobre el alta para el cobro del beneficio; fecha a partir de la cuál éste comenzaba; el lugar, de acuerdo con la boca de pago seleccionada en el sistema o la asignada a la localidad la fecha de cobro, en función del cronograma establecido por el MTEySS; indicarles si habían sido observados por el sistema y el procedimiento para subsanarlo.

Los tipos de proyectos podían ser:

- 1) Apoyo a las actividades sociales y comunitarias: comedores, huertas y roperos comunitarios, actividades recreativas.
- 2) Construcción, remodelación de la infraestructura social: cultural, educativa, de salud.
- 3) Infraestructura y recursos para actividades productivas: construcción y/o reparación.
- 4) Desarrollo urbano: construcción de lomas de burro, forestación urbana, colocación de cestos de residuos, limpieza de baldíos.
- 5) Preservación del medio ambiente: procesamiento y reciclado de residuos, erradicación de basurales.
- 6) Turismo: apoyo y promoción de actividades turísticas, conservación de áreas culturales.
- 7) Vivienda de interés social: construcción y refacción de viviendas.
- 8) Desarrollo local- regional: cultivos agrícolas, cría de animales.
- 9) Capacitación: formación profesional.
- 10) Acciones de entrenamiento laboral.
- 11) Centro integrador comunitario.
- 12) Cooperativas de trabajadores de la construcción.
- 13) Insumos y herramientas: para trabajadores incluidos en el PJyJHD.
- 14) Acciones de inserción laboral.

Los proyectos de las tipologías 1 al 8 podían tener una duración de hasta 12 meses. La duración de los proyectos correspondientes a las tipologías 9 al 14 se regía por la normativa vigente en cada uno de los programas o acuerdos que incluían este tipo de acciones. Los proyectos de tipología 1 al 7 tenían entre 5 y 40 beneficiarios. En el caso de

los proyectos que corresponden a la tipología 8 (desarrollo regional local), que contemplaban el desarrollo de pequeños emprendimientos productivos generados de autoempleo, el tope máximo era de 20 beneficiarios. La cantidad de beneficiarios incluidos en los proyectos correspondientes a las tipologías 9 al 14 se regía por la normativa vigente en cada uno de los programas o acuerdos que incluyeran este tipo de acciones.

En todos los casos, las actividades no podían tener una dedicación horaria inferior a 4 horas diarias o superior a 6 horas de acuerdo con sus propias características. Asimismo, la suspensión de las prestaciones podía producirse a solicitud del beneficiario cuando se incorporaba como trabajador en relación de dependencia. La baja de las prestaciones, tanto económicas como de las actividades del beneficiario, podían producirse por varias causas: solicitud del beneficiario; por constatación de aportes previsionales, o cuando el beneficiario devengara remuneración imponible según controles informáticos de las distintas bases de datos: a solicitud del organismo responsable del proyecto en el cual se encontrara asignado, por no realizar las actividades; por detectarse, a través de los controles previos a la liquidación, realizados por el propio ministerio y otros organismos de control, incompatibles respecto de los requisitos fijados.

Dado que el PEC se comenzó a implementarse en el año 2003, no existen datos cuantitativos para el año 2002.

Resultados inmediatos

Frente al aumento de la desocupación, el gobierno de Duhalde puso en marcha las políticas de empleo descritas. La de mayor alcance, sin dudas, fue el PJyJHD. Este se trató de una medida que intentó, sobre todo, contrarrestar la merma de ingresos ocasionada por la falta de empleo. Fue de carácter asistencial (apuntó prioritariamente a asegurar ingresos) y transversal (incluyó a varios segmentos poblacionales), aunque exigió algunas contraprestaciones orientadas a la mejora de la empleabilidad de los beneficiarios, exceptuando a los discapacitados. Asimismo, desde lo normativo se ofreció como un plan basado en la descentralización operativa, dando lugar a la participación de actores diversos, tanto de nivel nacional, provincial y municipal.

En cuanto a las otras políticas de empleo, vale decir que tanto el SD, el PEC y el PDEL apuntaron a la PEA desocupada. Mientras, el PEFATT se centró en los discapacitados y el REPRO se ocupó de la PEA empleada en el sector privado. El SD, en particular, se

brindó como una transferencia condicionada de ingresos que, por un lado, otorgaba asistencia económica y, por otro lado, exigía la concurrencia a la red de oficinas de fiscalización y orientación para registrar la situación laboral del beneficiario y guiarlo para la búsqueda laboral. Asimismo, contempló la modalidad de pago único, mediante la cual el beneficiario podía optar por acceder a una determinada cantidad de dinero, por única vez, para llevar adelante un microemprendimiento. Por su parte, el PEC y el PDEL otorgaban ayuda económica y apuntaban, en primera instancia, al logro del empleo transitorio. No obstante, el PEC se ofrecía más completo ya que incluía un componente destinado a discapacitados y la posibilidad de mejorar la calificación laboral. Por último, el REPRO fue un programa anticíclico que colaboraba con empresas del sector privado para el pago de las remuneraciones de sus empleados. A cambio, exigía a las empresas el cumplimiento de sus obligaciones laborales y previsionales.

Por otra parte, todos los programas presentaron, desde lo normativo, un denominador común: la descentralización operativa. Cada uno de ellos contempló, a la hora de la ejecución, la participación de diferentes actores que, en algunos casos, dependían en forma directa del MTEySS y, en otros casos, operaban bajo la órbita de los gobiernos provinciales y municipales, o bien conservaban cierto grado de autonomía (ONG's, universidades nacionales).

Finalmente, los beneficios totales del año 2002 alcanzaron a 2.481.010 trabajadores (ver Anexo 2, Tabla 5), como mínimo. Los importes liquidados, por su parte, representaron un monto de 2.761.637.456 pesos. Los programas de mayor cobertura fueron el P.JyJHD y el SD. Simultáneamente, la tasa de desempleo, hacia el primer trimestre del 2003, se aproximó al 20,4% (ver Anexo 2, Tabla 1).

Conclusiones

Las políticas económicas y sociales correspondientes al período de gobierno de Eduardo Duhalde pueden resumirse como una sucesión compleja de acciones estatales orientadas, por un lado, a estabilizar las variables macroeconómicas y, por otro lado, a asistir a los sectores sociales más afectados por la crisis desatada en el año 2001.

En cuanto al punto de partida, el diagnóstico sobre el cual se constituyeron las alternativas a la crisis no admitió mucho margen para discusión. Existió, en aquel momento, un acuerdo generalizado que puso de relieve el alto nivel de pobreza y de

desocupación, el agotamiento del régimen cambiario, el colapso del sistema financiero y el severo deterioro fiscal del Estado Nacional.

En todo caso, los interrogantes y el debate giraron en torno a las alternativas para superar la crisis. En este sentido, la opción que construyó Duhalde junto con su equipo, y que se impuso por decisión de la Asamblea Legislativa, consistió en el abandono inmediato de la paridad cambiaria mediante la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario. Esta norma expresó las bases de una política económica coyuntural y de shock que tendió fundamentalmente a la estabilización. Así lo afirmó, incluso, Remes Lenicov: "la conducción económica que asumió el 3 de enero del 2002 planteó para la coyuntura tres objetivos: 1) construir un modelo como el que utilizan todos los países que se desarrollan, el de la de una economía normal que pueda disponer de todos los instrumentos de política económica, mantener los equilibrios macroeconómicos, contar con un tipo de cambio flexible que permita el equilibrio interno y en la cuenta corriente, un sector público sin déficit persistentes con capacidad para distribuir e integrar a toda la sociedad, mercado en competencia, políticas sectoriales para mejorar la competitividad que no se acumulen problemas a futuro; 2) evitar que se profundizara el caos heredado, detener la caída de la actividad y empezar a crecer; y 3) no provocar una hiperinflación y estabilizar los precios (...) Había que reestablecer, además, el funcionamiento de instituciones básicas (...) y recomponer los vínculos contractuales, seriamente dañados por la quiebra fiscal, monetaria y financiera (...) Tal como se encontraba el país sólo era posible aplicar una política de shock"¹⁸⁶.

En cuanto a los aspectos de implementación de las medidas de política económica, varios de ellos previstos en diferentes normas, vale decir que algunos cursos de acción prefijados debieron ser modificados en la práctica como consecuencia, por ejemplo, de las presiones que ejercieron algunos sectores del poder económico y financiero. De este modo, se fue imponiendo un camino hacia a la recuperación donde los costos de la reconstrucción del régimen económico fueron distribuidos en forma desigual, recayendo predominantemente sobre aquellos sectores más frágiles de la sociedad.

Una vez realizado el 'trabajo sucio' (pesificación asimétrica y salvataje), se inició la gestión de Roberto Lavagna, en la cual se adoptaron medidas más eclécticas y graduales

¹⁸⁶ Lenicov, R. (2014). *La política económica. Proyección económica*, Año 3, Edición N° 6, p. 18.

que persiguieron el equilibrio fiscal, el control de la cantidad de dinero en circulación, la normalización financiera y la reactivación de la demanda agregada, vía consumo, por medio de la intervención estatal. Al respecto, Lavagna escribió: “en lo personal y junto al equipo económico creíamos que, si seguían dando pasos a favor de la producción, el empleo y el consumo, se afirmaría el círculo virtuoso que empezaba a insinuarse (...)”¹⁸⁷.

Por su parte, los indicadores económicos oficiales del período dejaron ver una mejoría (ver Anexo 1, Tabla 1). Con base en las mediciones realizadas, se podía confirmar una mejora en el PBI, en la relación exportaciones – importaciones, y también en la relación primaria entre ingresos y gastos públicos. Como contrapartida, subsistía una tendencia creciente de endeudamiento externo y un aumento de la capacidad ociosa.

En lo social, para combatir los perjuicios sufridos por amplias porciones de la sociedad, se implementaron, en parte, un conjunto de políticas de empleo activas traducidas en programas sociales focalizados de transferencia condicionada de ingresos que tuvieron como población objetivo a la PEA desocupada, y en menor medida a la población desocupada discapacitada.

En relación con la cobertura, se puede afirmar que el conjunto de los programas alcanzó a una importante cantidad de beneficiarios. Especialmente el PJyJHD y el SD. Entre todos, comprendieron buena parte de la población más perjudicada. No obstante, los beneficios fueron insuficientes y no lograron contrarrestar los efectos de la caída sostenida de los salarios reales (ver Anexo 1, Tabla 3) ni tampoco la situación de pobreza que atravesaron, en aquellos años, millones de trabajadores (ver Anexo 2, tabla 1).

Como conclusión, en lo económico el gobierno de Duhalde efectivizó un tipo de medidas que se sirvieron tanto de indicaciones teóricas propias del neomonetarismo (control la oferta monetaria) como también del neokeynesianismo (activación de políticas de rentas, incentivo al consumo privado). Al mismo tiempo, en materia social, se ejecutaron programas auxiliares, focalizados y de asistencia que apuntaron a contener las consecuencias del deterioro o pérdida de los ingresos salariales y de la contracción del mercado de trabajo.

¹⁸⁷ Lavagna, R. (2011:138). Op. Cit.

CAPÍTULO 3: GOBIERNO DE N. KIRCHNER (2003/2007)

A continuación se pretende detallar las políticas públicas de la administración de Néstor Kirchner destinadas a la generación y mejora del trabajo y el empleo. Al igual que en el capítulo anterior, se apunta a rescatar y comprender diferentes niveles de análisis y fases secuenciales. De este modo, luego de fijar el punto de partida, este capítulo se ordena en dos secciones diferentes. La primera comprende al conjunto de objetivos y aspectos de implementación de las medidas de política económica formuladas desde el Ministerio de Economía de la Nación a lo largo de la período 2003/2007. La segunda sección, por su lado, se centra en el cúmulo de programas de empleo formulados e implementados desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Social a lo largo del período mencionado. Al final de cada una de las secciones, se sintetizan los resultados inmediatos obtenidos en el ámbito macroeconómico, por un lado, y en el ámbito sociolaboral, por otro. A modo de conclusión, al término del presente capítulo se propone un repaso ligero del contenido desarrollado que trata de sintetizar los principales conceptos y resultados que dejó la gestión de Néstor Kirchner en materia de trabajo y empleo.

Punto de partida

Se reconoció en el capítulo anterior que, al finalizar el mandato de Duhalde, los indicadores económicos sugerían una leve mejoría del PBI, de la situación fiscal y del saldo de la balanza comercial. No obstante, la situación social, en términos de indigencia, pobreza y desempleo, se mantenía en grave estado. Así planteados los hechos, Néstor Kirchner, al asumir, fijó en su discurso inaugural uno de sus propósitos centrales: "la generación de nuevos puestos de trabajo y una mejor y más justa distribución del ingreso"¹⁸⁶. De este modo, el nuevo modelo de desarrollo que iba a intentar ejecutarse situó como objetivo principal "la recuperación del trabajo como mecanismo de integración

¹⁸⁶ Kirchner, N. (2004). Primer discurso oficial.

social”¹⁸⁹. Incluso se sostuvo que de la crisis social se saldría con trabajo y que “el trabajo era la mejor política social”¹⁹⁰.

Si no se pierde de vista lo anterior, Alejandro Barrios¹⁹¹ asegura que podrá entenderse la coherencia de las políticas públicas (especialmente económicas) que se llevarían adelante durante los gobiernos de Néstor Kirchner, y también durante la administración de Cristina Fernández de Kirchner. Vale agregar que, como factor favorable a la creación de empleos, al momento de inicio del mandato de Néstor Kirchner, “la situación de la que se partía era la de un elevado desaprovechamiento de los recursos productivos disponibles”¹⁹² o bien de un tipo de ‘paro keynesiano’¹⁹³. Asimismo, se sumó otro factor favorable que se vinculó con una coyuntura internacional que presentó altos precios de los commodities¹⁹⁴.

Sección 1: políticas económicas. Objetivos, aspectos de implementación e indicadores

A lo largo del gobierno de Néstor Kirchner, donde se hicieron cargo de la cartera de economía tres funcionarios distintos (Lavagna, Miceli y Peirano), los objetivos de la política económica no sufrieron alteraciones esenciales y, en todo caso, los diferentes funcionarios debieron aceptar -o no- las directivas fijadas por el Presidente¹⁹⁵. Esta posición adoptada por Kirchner, tendiente a lograr “la subordinación de la economía a la política (...)”¹⁹⁶, fue objeto de críticas, por un lado; y también de elogios, por otro.

A grandes rasgos, en esta etapa la política económica estuvo orientada a la obtención de superávit externo, superávit fiscal y también a la implementación de medidas que

¹⁸⁹ Barrios, A. (2015). *Buenas Herencias. El legado económico del kirchnerismo*. Ed. Hernández, 1ra edición, p. 21.

¹⁹⁰ Esta sentencia solía repetirla Néstor Kirchner durante los primeros meses del inicio de su gestión.

¹⁹¹ Economista por UBA, Docente en la Facultad de Ciencias Sociales de UBA, Ex Director de la Comisión Nacional de Comercio Exterior dependiente del Ministerio de Economía de la Nación (actual Ministerio de Producción de la Nación).

¹⁹² Rapoport, M. (2010:48). Op. Cit.

¹⁹³ Como se escribió en el capítulo 1, para J. M. Keynes se genera un tipo de desempleo específico cuando existe un nivel de demanda efectiva insuficiente que es acompañada por un alto nivel de capacidad ociosa.

¹⁹⁴ Término que se utiliza, en general, para hacer referencia a bienes primarios.

¹⁹⁵ “Kirchner parecía dispuesto a dejar atrás la historia de los superministros de economía en la Argentina, un proceso que se había iniciado con José Alfredo Martínez de Hoz (...) pero también con otras figuras fuertes (...) que transformaban al ministro en una figura política rutilante, al punto de entrar en competencia con el presidente. Kirchner no parecía estar dispuesto a aceptar esa lógica y quiso ser su propio ministro de Economía o, en todo caso, equiparar la importancia de esa figura a la de cualquier otro integrante del gabinete”. En Kulfas, M. (2016: 121).

¹⁹⁶ Muñoz, F. (2011). *La subordinación de la economía a la política en la era kirchnerista*. Diario La Gaceta, Tucumán.

mejoraran el nivel de los ingresos salariales. Se argumentaba que el superávit externo iba a permitir el ingreso de divisas suficientes para importar bienes intermedios, bienes de capital y bienes finales que no se producían en el país. También se creía que el superávit fiscal posibilitaría la intervención del Estado, a través de transferencias y gasto público en general, para el aumento de la demanda interna y, por consiguiente, el crecimiento del mercado doméstico y el nivel de empleo. Finalmente, se sostenía que la política salarial expansiva y las medidas redistributivas de ingresos afectarían favorablemente el nivel de pobreza y desempleo.

1 - Política monetaria y financiera

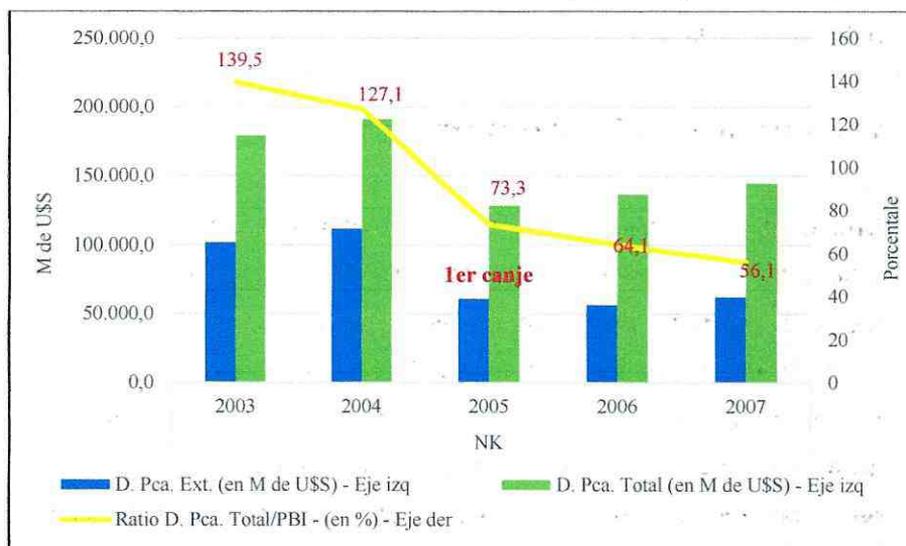
Una de las primeras acciones, en materia de deuda pública externa, consistió en la renegociación de aquella parte de la misma que se hallaba en default. En este sentido, Lavagna presentó una oferta de reestructuración para la deuda con acreedores privados, cuyos lineamientos de reestructuración consistieron en lograr una quita nominal del 75%. Los montos a ser reestructurados (deuda elegible) serían aquellos emitidos antes del 31 de diciembre del 2001. Esta deuda, en buena parte, se encontraba en el país (38,4%) y, en menor medida, en Italia (15,6%), Suiza (10,3%), Estados Unidos (9,1%) y Alemania (5,1%). La deuda a reestructurar contemplaba el 57,6% del stock de la deuda pública a fines del 2003. La deuda excluida, por un monto de 76.500 millones de dólares, estaba confirmada por los préstamos garantizados nacionales, el bono garantizado provincial, los BODEN y la existente con los organismos internacionales.

El 1 de junio de 2004 Lavagna anunció una propuesta definitiva de reestructuración de la deuda pública externa, mediante la cual se contemplaba la emisión de tres bonos y se planteaban dos escenarios: si la adhesión fuera menor o igual al 70% del monto total de capital de deuda en cesación de pagos, la quita del valor nominal será del 47% aproximadamente, y de un 53% si el nivel de aceptación superaba el 70%.

Por fin, uno de los primeros resultados exitosos de este período tuvo que ver con el canje de deuda. El resultado de la propuesta de Lavagna se conoció el 18 de marzo del 2005. La adhesión fue de un 76,15% y se logró una quita nominal del 53%. Del monto total de la deuda elegible, se logró canjear 62.138 millones de dólares. De esta forma, el total de

deuda reestructurada fue de 35.261 millones de dólares. La composición de la deuda por monedas cambió, aumentando significativamente la participación del peso, al pasar del 3% al 37%. Otra porción igual quedó en dólares y la participación del euro se mantuvo relativamente constante. Todos estos pasos, en su conjunto, marcaron el final de un largo conflicto en torno a la deuda.

G1: Evolución Deuda Pública (2003/2007)



Fuente: elaboración propia e base a datos de Chequeado.com, Econométrica y Finsoport

G1 muestra el impacto de la quita de deuda lograda mediante el canje realizado en el año 2005. A través de este último se permitió la reducción de la deuda externa¹⁹⁷. Asimismo se disminuyó la deuda pública total¹⁹⁸. En general, la proporción (ratio) de deuda pública total, en relación con el PBI, presentó una tendencia decreciente.

Por otra parte, durante este período se practicó un “tipo de política monetaria expansiva basada en tasas de interés bajas para reactivar la demanda nacional (...)”¹⁹⁹. No obstante, “las intervenciones sobre la paridad cambiaria llevadas adelante por el BCRA trajeron aparejadas, al involucrar la emisión de pesos, una significativa expansión de la oferta

¹⁹⁷ Es deuda externa el conjunto de obligaciones (de pago) que contrae el Estado Nacional con acreedores extranjeros.

¹⁹⁸ La deuda pública total de un país, vale recordar, remite al conjunto de deudas que mantiene un Estado tanto con particulares locales y extranjeros como también con otros países.

¹⁹⁹ Semet, K. (2015). *La política monetaria de Argentina y sus efectos en el mercado nacional durante el Kirchnerismo entre 2003 y 2013*. REELA, 3ra edición.

monetaria²⁰⁰. Como consecuencia del incremento del dinero, que superaban las necesidades de liquidez de la economía, el BCRA acompañó sus intervenciones en el mercado de cambio con operaciones de esterilización²⁰¹, tendientes a reducir el circulante de la economía. Esto se logró, según Rapoport, mediante la emisión de letras y notas (LEBAC y NOBAC) y por medio de redescuentos otorgados a los bancos.

Desde una perspectiva complementaria con la lectura de Rapoport, Rubén Mercado²⁰² entiende que Argentina logró lidiar con la floreciente inflación de aquellos años “utilizando su superávit fiscal en la compra de divisas generadas por el superávit comercial y utilizándolo para pagar la deuda externa o acumular reservas de divisas”²⁰³. No obstante, la situación se iría agravando en un contexto de PBI alto y una disminución de la capacidad disponible.

Desde el punto de vista de la oferta, en un artículo de Christopher Wylde²⁰⁴ se afirma que “(...) los niveles de inversión relativamente bajos, especialmente en el sector energético, redujeron la elasticidad de la oferta a lo largo del tiempo”²⁰⁵. Esta situación se vio agravada desde el lado de la demanda “ya que los aumentos del consumo y la inversión, asociado con el crecimiento acelerado, así como la continuidad del superávit fiscal, pusieron presiones a corto plazo sobre la tasa de inflación”²⁰⁶.

Finalmente, las palancas tradicionales para detener la inflación (tasa de cambio o tasa de interés) no fueron viables ante un modelo que procuró sostener una baja tasa de cambio real. En consecuencia, “la política monetaria introdujo intentos de esterilización para limitar el crecimiento de agregados monetarios”²⁰⁷.

²⁰⁰ Rapoport, M. (2010:483). Op. Cit.

²⁰¹ En macroeconomía, el término esterilización pretende hacer referencia al conjunto de operaciones en mercado abierto que realiza el Banco Central de un país con el fin de neutralizar los impactos asociados a los movimientos internacionales de divisas sobre la oferta monetaria.

²⁰² Economista sénior del PNUD, especializado en temas de desarrollo económico y política macroeconómica.

²⁰³ Mercado, R. (2007:11). En Wylde, C. (2012). *¿Continuidad o cambio? Política económica argentina posterior a la crisis y el gobierno de Néstor Kirchner, 2003/2007*. Revista de Ciencias Sociales, Número 43, FLACSO, p. 128.

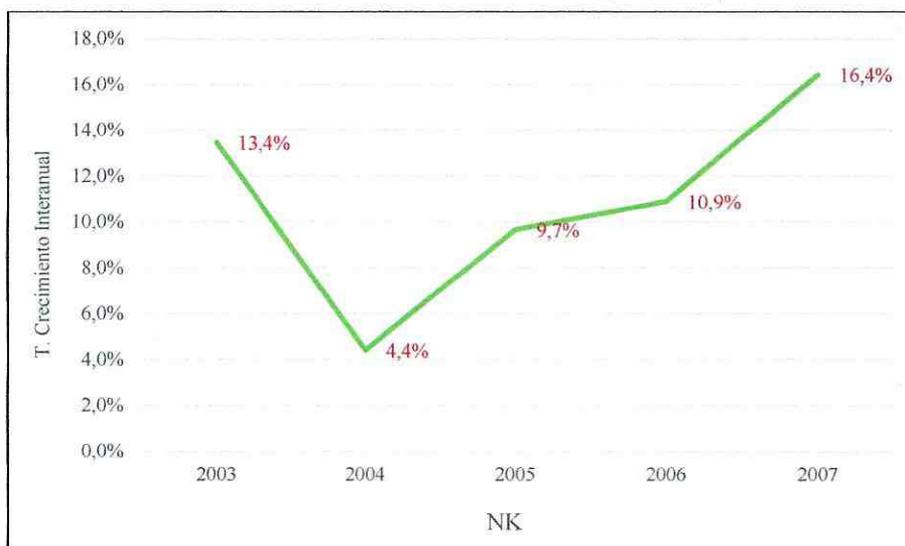
²⁰⁴ Economista y Docente en la Universidad de York, Reino Unido.

²⁰⁵ Mercado, R. (2007:11). Entrevista a Heymann, 2007. En Wylde, C. (2012:128). Op. Cit.

²⁰⁶ Ídem.

²⁰⁷ Frenkel y Rapetti (2006:22). En Wylde, C. (2012:128). Op. Cit.

G2: Evolución IPC – Base 1999 = 100 (2003/2007)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Ecolatina

Pese a la implementación de medidas poco tradicionales, a partir del año 2004, tal como muestra G2, los precios mantuvieron una tendencia a la suba que no pudo ser revertida por el gobierno de Néstor Kirchner. “En este marco, el regreso de la inflación comenzó a transformarse en uno de los principales problemas de la economía nacional. Kirchner apostó por una política de acuerdo de precios y creó la Secretaría de Comercio. Durante 2006 el esquema parecía dar resultados (...). Pero el éxito duró poco, y en adelante la inflación pasaría a ser el talón de Aquiles del kirchnerismo (...)”²⁰⁸.

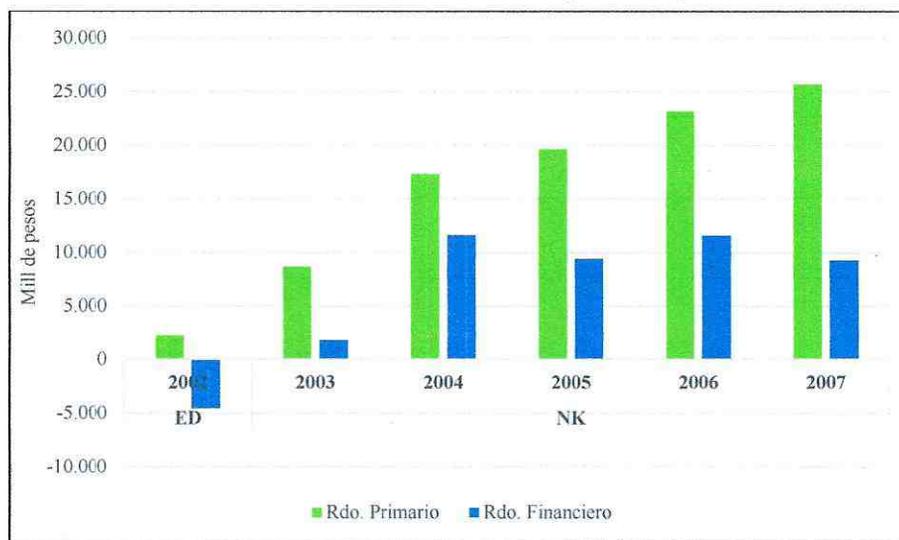
2 - Política fiscal

A partir del 2003, se mantuvo una iniciativa que apuntó a la obtención de continuos superávits fiscales primarios, es decir, a la apropiación de excedentes resultantes de la diferencia entre los ingresos públicos menos los gastos, pero sin incluir el pago de los intereses de la deuda pública. Así, un elemento central para la obtención de superávit fiscal fue la implementación de las retenciones. Estas últimas actuaron “por un lado, como instrumento para desvincular los precios internos de los productos de exportación de sus valores internacionales y procurar diversificar los niveles de producción agropecuaria. Por

²⁰⁸ Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003/2015*. S. XXI Editores, 1ra edición, Buenos Aires, p. 121.

otro, como impuesto central para compatibilizar la preservación de elevados superávits fiscales con las necesidades del gasto público en función de los compromisos de la deuda, y las necesidades sociales, productivas y de infraestructura²⁰⁹.

G3: Evolución Posición Fiscal (2003/2007)



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC

Durante el período 2003/2007 se mantuvo, en forma ininterrumpida, un resultado primario (no incluye gastos financieros) positivo creciente, mientras que el resultado financiero (incluye gastos totales), luego del 2003, mostró una recuperación importante, mostrando signos positivos a lo largo de los 5 años considerados. Esto es lo que evidencia G3.

Dicho de otro modo, en lo fiscal, el modelo se sostuvo con saldos positivos que permitieron sostener un tipo de cambio real competitivo. Tal es así que "en el 2004 el excedente de las cuentas públicas alcanzó un nivel sin precedentes en la historia económica moderna de la Argentina: 5,5% del PIB, correspondiendo 1,4 puntos porcentuales a las provincias. En 2005, se redujo a 4,6% aportando las provincias 0,8 y en 2006 alcanzó el 3,3% del PIB con 0,2 puntos de las provincias"²¹⁰.

²⁰⁹ Rapoport, M. (2010:484). Op. Cit.

²¹⁰ Ídem, p. 477.

En estos años, el gasto público también fue en aumento y estuvo orientado, en especial, a inversiones en infraestructura, a subsidios percibidos por diferentes sectores, a mejoras de los haberes previsionales y, más tarde, a la instrumentación de un amplio plan de inclusión previsional que incluyó en el sistema a 1,5 millones de nuevos jubilados.

3 - Política cambiaria y comercial

En este ámbito, el propósito del gobierno fue sostener un tipo de cambio real competitivo y estable²¹¹ con flotación administrada (entre 2,8 pesos y 3,2 pesos por dólar) que favoreciera las exportaciones en general y las exportaciones de productos manufacturados no tradicionales en particular. En forma complementaria, se implementó un esquema de retenciones que, como se dijo, contribuyó a la obtención de sucesivos superávits fiscales primarios.

Como se apuntó párrafos atrás, el modelo económico puesto en marcha en 2003 se sostuvo con saldos positivos en materia de política fiscal, lo cual permitió, a la vez, sostener un tipo de cambio real competitivo y estable. La estrategia fiscal del gobierno de Néstor Kirchner fue un aspecto importante de su política económica, puesto que permitió estabilizar el tipo de cambio y evitar que la devaluación se transformara en hiperinflación.

Por otra parte, "(...) el nuevo nivel en torno al cual el gobierno dejó flotar la paridad cambiaria implicó cambios sustanciales en la rentabilidad relativa de las distintas actividades económicas que se desarrollaban en el país. El alza del tipo de cambio encareció las importaciones en el mercado interno y promovió un aumento de los precios de exportación medidos en pesos. Como la devaluación tuvo lugar en un contexto recesivo y de elevado desempleo, los salarios nominales subieron mucho menos que el dólar y, en los primeros años, que la inflación"²¹².

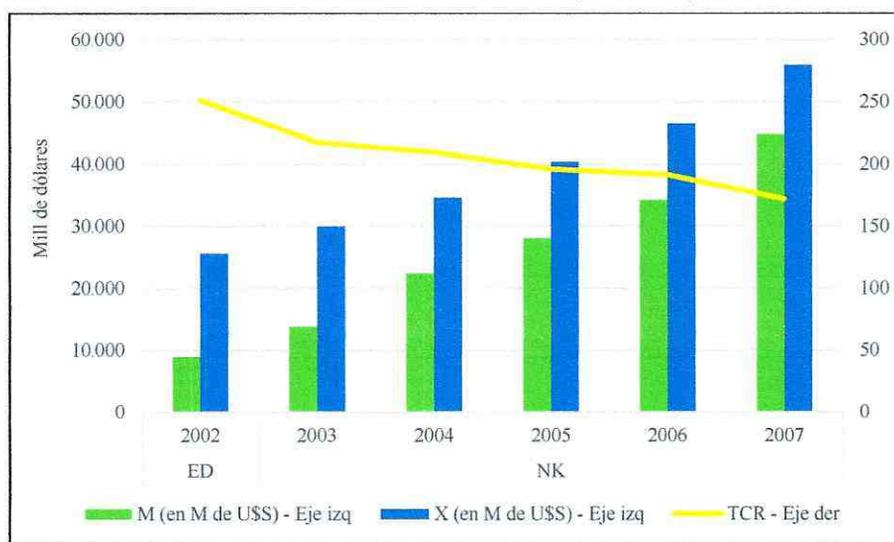
Asimismo, "el efecto residual de la política de sostenimiento del tipo de cambio fue la acumulación de reservas, generando un reaseguro frente a cambios abruptos en el

²¹¹ Ver Frenkel 2004, Frenkel y Rapetti (2005) y Damill y Frenkel (2015).

²¹² Ídem, p. 482.

sentido o en la magnitud de los flujos de capitales, lo que a su vez permitió reducir la posibilidad de corridas en la moneda nacional²¹³.

G4: Evolución Comercio Exterior (2003/2007)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Ecolatina e INDEC

El comportamiento favorable que mostró el TCR (tipo de cambio real), según G4, permitió, a lo largo del período, sostener entradas de ingresos por exportaciones en aumento de manera ininterumpida. Además, se logró la obtención de superávit comercial en forma consecutiva.

En resumen, en paralelo al superávit primario, la política comercial, entre el 2003 y 2007, posibilitó un saldo promedio positivo de la balanza comercial que se mantuvo por encima de los 13.000 millones de dólares, superando ampliamente a otros períodos de la historia del comercio internacional argentino, registrando así una participación del superávit comercial de más del 7% del PBI.

²¹³ Ídem, p. 483.

4 - Política de rentas y control

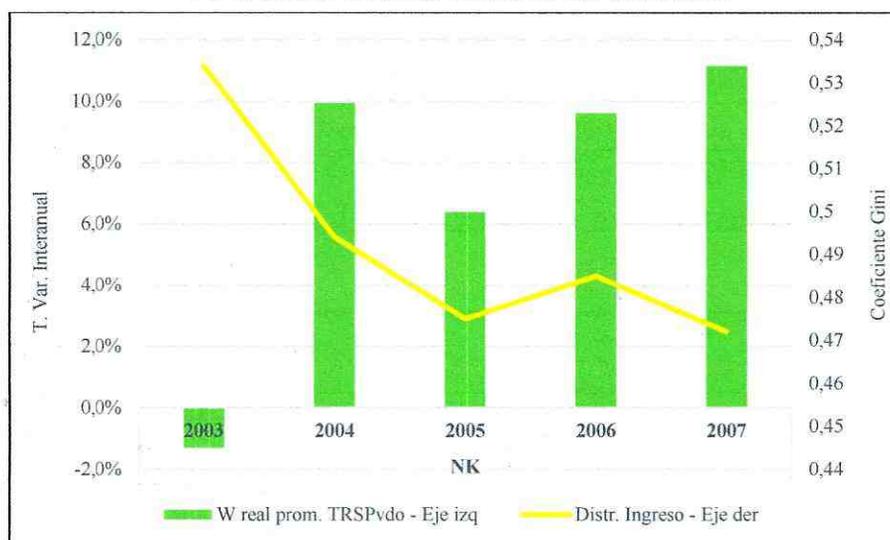
La política de rentas y de control del gobierno de Néstor Kirchner fue otro elemento importante para dar cumplimiento a objetivos tales como el fortalecimiento del consumo interno y el consecuente incremento del nivel de empleo. De esta forma, los aumentos de los ingresos salariales del sector público y privado, el establecimiento de paritarias, las subas del salario mínimo, vital y móvil, y el incremento de los haberes jubilatorios y las asignaciones familiares fueron claras medidas en materia de política de ingresos tendientes a aumentar el consumo doméstico. Por otro lado, en lo vinculado al control, se destacó el congelamiento (subsidio) de las tarifas de los servicios públicos y el control de otros precios internos (combustible, por ejemplo).

En torno a los ingresos salariales, los mecanismos de expansión²¹⁴ se fueron consolidando a lo largo del período en cuestión. "Luego de una etapa en el que se establecieron aumentos de suma fija incorporados al salario básico, se destacó el retorno a la fijación del salario mínimo, un mecanismo de referencia para los niveles salariales de todos los sectores (...). A partir de entonces se produjeron sucesivos aumentos del salario mínimo. Junto con esto se volvería a promover fuertemente la negociación colectiva entre capital y trabajo, convocándose anualmente a paritarias para discutir salarios y condiciones de trabajo por ramas de actividad"²¹⁵.

²¹⁴ Es importante mencionar el respaldo que brindó a este proceso de reactivación de derechos laborales la ley N° 25.877 (sancionada en marzo del 2004), la cual derogó a la ley N°25.250 (Ley Banelco o Ley de Flexibilización Laboral). En este trabajo dicha ley no es tratada porque, desde un criterio estricto, no puede ser considerada como una política de empleo implementada por la APN. No obstante, esta norma es un elemento importante para explicar el comportamiento de los salarios tras la asunción de Néstor Kirchner.

²¹⁵ Alonso, G., & Di Costa, V. (2011). *Cambios y continuidades en la política social argentina, 2003/2010*. Ponencia en el VI Congreso Argentino de Administración Pública. Resistencia (Vol. 6), p. 4.

G5: Evolución W Real promedio/C. Gini (2003/2007)



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC, MTEySS y CESO

G5 permite observar que a partir del año 2004 se inició, efectivamente, un proceso de recuperación del salario real. En este caso, los datos refieren a trabajadores registrados del sector privado, donde el sendero de crecimiento muestra oscilaciones que, sin embargo, se sitúan muy lejos de la situación experimentada en el año 2003 y 2002. Asimismo, G5 muestra, en el eje derecho, una tendencia a la baja del Coeficiente de Gini²¹⁶, esto es, una disminución en la desigualdad de ingresos per cápita.

Por último, “el nuevo esquema de incentivos generó los primeros efectos expansivos sobre la actividad económica. Buena parte del deprimido consumo que se volcaba a bienes importados comenzó a derivarse hacia los bienes nacionales”²¹⁷. De este modo, la política económica en general y la política de ingresos en particular fueron robusteciendo el desarrollo del mercado interno.

Por su parte, los controles sobre las tarifas de los servicios públicos y sobre el precio de los combustibles “permitieron que los precios internos de los bienes industriales de origen nacional aumentaran menos que los importados, ganando competitividad. En algunos

²¹⁶ Es un indicador utilizado para medir desigualdad de ingresos dentro de un país. El Coeficiente de Gini es un número que oscila entre 0 y 1, donde 0 es igualdad perfecta (todas las personas tienen idéntico ingreso) y 1 es desigualdad perfecta (una persona concentra todo el ingreso nacional).

²¹⁷ Idem, p. 484.

casos, el aumento incluso volvió rentables algunas actividades que hasta entonces no lo eran y, en otros, permitió un incremento en los márgenes de ganancia, tal como ocurrió con los bienes exportables²¹⁸.

Resultados inmediatos

Tal como escribió Rapoport, "la retórica presidencial retomó aspectos de la experiencia atravesada por el país, particularmente, durante el primer peronismo: el objetivo de pleno empleo, el desarrollo de la industria nacional, la recomposición del mercado interno, la reivindicación de la soberanía política y el afán de emancipación respecto de los agentes del extranjero, ahora representados por el FMI. Otros aspectos diferenciales planteados fueron la premisa de la responsabilidad fiscal, la necesidad de tener una inserción exportadora más amplia y la urgencia de revertir una situación social inédita"²¹⁹.

En lo estrictamente económico, el período 2003/2007 mostró signos de recuperación inesperados²²⁰ que, en parte, estuvieron motivados por una coyuntura internacional altamente favorable. Esto permitió recobrar solvencia fiscal y disponer de un alto grado de libertad para escoger diversos instrumentos de política económica que incentivaran la reactivación económica y disminuyeran el elevado nivel de capacidad ociosa.

La creación de puestos de trabajo, fundamentalmente en el sector privado, acompañó el ritmo del crecimiento económico y alentó, en parte, la intensificación de un círculo virtuoso comandado por un incremento sostenido de la demanda de consumo que revitalizaba el mercado interno.

En general, las políticas económicas de este período marcaron una ruptura parcial con la receta neoliberal de los '90. Se trató de un combo de instrumentos que fueron combinados con la promoción de políticas laborales que beneficiaron, sobre todo, a un colectivo significativo de trabajadores registrados.

²¹⁸ Ídem.

²¹⁹ Rapoport, M. (2010:481). Op. Cit.

²²⁰ Sobre el inicio de la recuperación de la economía argentina, Anne Krueger (ex directora del FMI) afirmó que el país experimentaba el 'rebote del gato muerto' (término con el cual se pretende hacer referencia a la insostenibilidad temporal del proceso de reactivación económica). Asimismo, en el plano local, diferentes analistas hablaban de 'veranito'. Ver Kulfas, M. (2016:118), Damill, Frenkel y Rapetti (2005).

Sección 2: políticas sociales de empleo. Objetivos, aspectos de implementación e indicadores

En relación al desempleo, las políticas sociales de la APN estuvieron concentradas en el MTEySS y, en menor medida, en el MDS (Ministerio de Desarrollo Social). Por otro lado, Carlos Tomada y Alicia Kirchner fueron los responsables de cada una de las carteras a lo largo de todo el período.

En torno a los programas ejecutados en el presente período, se mantuvo el PJyJHD, el SD, el PDEL V, el REPRO y el PEC. Todos estos programas fueron ejecutados también en el año 2002. Adicionalmente, se incorporaron numerosas políticas activas de empleo. Estas fueron: MAO (Plan Manos a la Obra), PNRT (Plan de Regularización del Trabajo), SCyE (Seguro de Capacitación y Empleo), PPATAM (Plan Nacional de Promoción y Asistencia del Trabajo Autogestionado y Microempresa), PILTC (Programa de Inserción Laboral para Trabajadores con Discapacidad), RCFC (Programa de Régimen de Crédito Fiscal para Capacitación), PFSPE (Programa de Fortalecimiento del Servicio Público de Empleo), TC (Programa de Empleo Transitorio en Obra Pública con Aportes de Materiales: Trabajadores Constructores), PIL (Programa de Inserción Laboral), PHT (Programa de Herramientas por Trabajo), PFPCCL (Programa de Formación Profesional y Certificación de Competencias Laboral), PFIFP (Programa de Fortalecimiento de Instituciones de Formación Profesional), PAFS (Programa de Apoyo a la Formación Sindical), PET (Programa de Entrenamiento para el Trabajo), Programa de PFEP (Fortalecimiento de Entramados Productivos) y Programa Interzafra.

A continuación se detalla la evolución de beneficiarios de los programas iniciados en el período anterior y mantenidos durante la presente etapa. Posteriormente, se describe el contenido y la evolución de los nuevos programas abocados a combatir la problemática del desempleo.

1 – Programas continuados

1.1 - PJyJHD

G1: Evolución Beneficiarios PJyJHD (2002/2007)

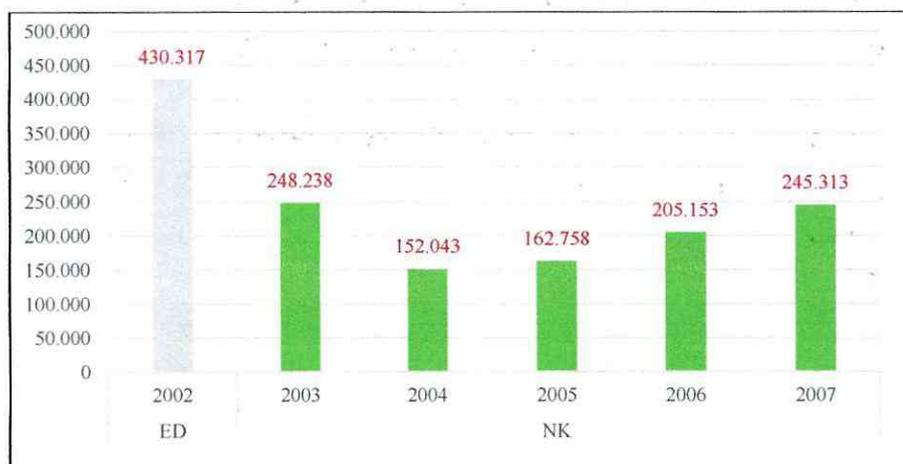


Fuente: elaboración propia en base a datos de sistema de información MTEySS

G1 muestra la cantidad de beneficiarios del PJyJHD durante el gobierno de Duhalde y de Néstor Kirchner. Tal como se puede observar, desde el inicio de la administración de Néstor Kirchner (pico máximo) la cantidad de beneficiarios comienza a decrecer en forma constante hasta reducirse casi a la mitad.

1.2 – SD

G2: Evolución Beneficiarios SD (2002/2007)

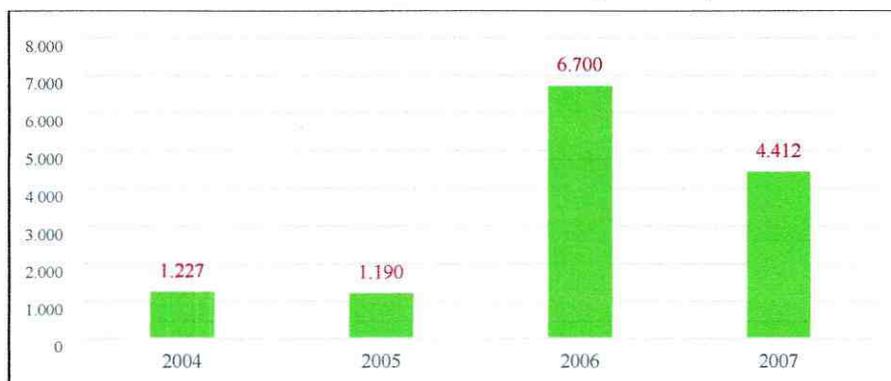


Fuente: elaboración propia en base a datos del sistema de información MTEySS

El gráfico G2 muestra que, durante la presidencia de Néstor Kirchner, la cantidad de beneficiarios se incrementó en forma constante a partir del año 2004. Asimismo permite observar que, pese al aumento, los beneficiarios anuales del período 2003/2007 se ubicaron muy por debajo de la cantidad de beneficiarios del año 2002.

1.3 – PDEL V

G3: Evolución Beneficiarios PDEL V (2004/2007)

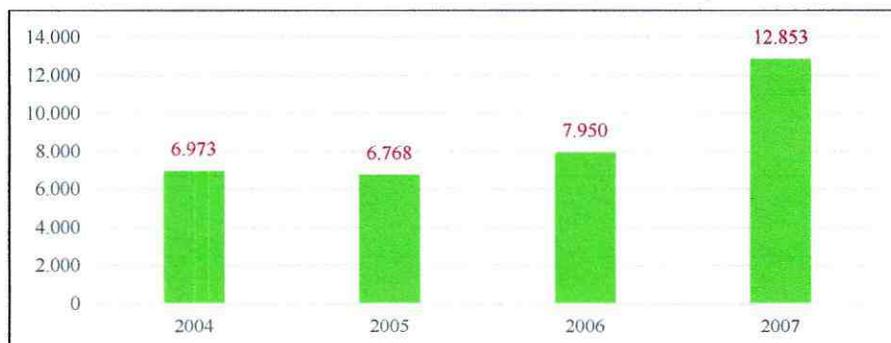


Fuente: elaboración propia en base a datos del sistema de información MTEySS

Se puede apreciar en el gráfico G3 que la cantidad de beneficiarios del PDEL presentó un comportamiento inestable. Como se ve, en los años 2004 y 2005 la cantidad de beneficiarios fue semejante y relativamente baja, mientras que en el año 2006 aumentó fuertemente y, por fin, en el 2007 volvió a caer, aunque por encima de la media.

1.4 – REPRO

G4: Evolución Beneficiarios REPRO (2004/2007)

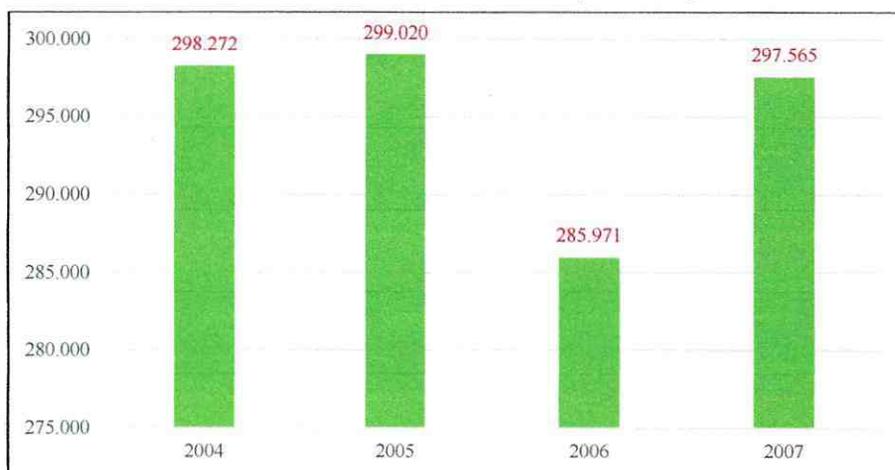


Fuente: elaboración propia en base a datos del sistema de información del MTEySS

En G4 se puede apreciar una tendencia creciente de la cantidad de beneficiarios del REPRO.

1.5 - PEC

G5: Evolución Beneficiarios PEC (2004-2007)



Fuente: elaboración propia en base a datos del sistema de información MTEySS

Según G5, la cantidad de beneficiarios del PEC durante los años 2004, 2005 y 2007 no sufrieron fuertes modificaciones, pese a que el año 2006 presentó una caída leve.

2 - Programas nuevos

Por medio de la resolución 256/2003, el MTEySS creó el PIPP (Plan Integral para la Promoción del Empleo), donde se estableció como objetivo fundamental potenciar la relación positiva entre el crecimiento del producto, el incremento de la productividad y el aumento del empleo, fomentando su desarrollo cuantitativo y cualitativo.

Al mismo tiempo, se estableció que dicho plan se formalizaría a través de programas, proyectos y acciones específicas a implementarse por las áreas competentes del MTEySS, en forma articulada con los distintos órganos del gobierno nacional, provincial y municipal, y con la participación de los sectores productivos involucrados. De esta manera, en el marco del PIPP, se implementaron los programas de empleo que a continuación se detallan.

2.1 - MAO

El propósito explícito del Plan Manos a la Obra fue el de implementar una estrategia tendiente a mejorar la calidad de vida de las familias, generando condiciones favorables para la integración social a través del sistema productivo. Más concretamente, este plan perseguía poner en marcha actividades productivas abocadas a hacer frente a la crisis de la sociedad en su conjunto y constituirse como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local destinado a los sectores de bajos recursos con acciones tendientes a: mejorar el ingreso de la población vulnerable, fortalecer a las organizaciones públicas y privadas, impulsar espacios asociativos y redes para mejorar los procesos de desarrollo local; y también desarrollar las capacidades de las personas para construir alternativas de trabajo colectivo.

La población objetivo del plan estuvo centrada en personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social que conformaran experiencias socio productivas. Es decir, este plan estuvo dirigido a grupos de personas organizadas en forma asociada que necesitaran un empleo y/o necesitaran apoyo para comenzar, así como también beneficiarios del PJyJHD.

Para dar cumplimiento a los objetivos, se adoptaron políticas tales como: apoyo económico y financiero a emprendimientos productivos, encadenamientos productivos, y servicios de apoyo a la producción y a la comercialización. También se buscó el fortalecimiento institucional, considerando el desarrollo de actividades socioproductivas desde una perspectiva de desarrollo local en el marco de las políticas sociales, y la asistencia técnica y capacitación a los emprendedores de unidades de producción de los proyectos de la economía social.

Para Neffa, "este programa fue el primero que intentó coordinar e implementar una política social activa en los niveles nacional y social, con participación en el sector público (presidencia de la nación, ministerios, secretarías, municipios, etc.), el sector privado

(personas que ya tienen microemprendimientos no formales o no remunerados) y el tercer sector (ONG, organizaciones vecinales, etc.)²²¹.

Por otra parte, el plan proporcionó apoyo técnico y financiero a proyectos o acciones socioproductivas que ya estuviesen en marcha o por comenzar, facilitando la compra de herramientas, equipos, insumos y otras inversiones necesarias. A la hora de la puesta en práctica, se procuró capacitar a los beneficiarios mediante talleres, jornadas de formación y asistencia técnica a los grupos de trabajo, con el asesoramiento y apoyo de consejos consultivos y gobiernos provinciales/municipales. En este sentido, el trabajo se orientó al reconocimiento del perfil de desarrollo, las capacidades, los recursos, las habilidades y las necesidades que presentaba cada localidad, para luego proyectar alternativas productivas que apuntaran a mejorar la calidad de vida de los protagonistas.

En cuanto a la estructura, el plan comprendió emprendimientos productivos y fondos solidarios para el desarrollo. Por una parte, los 'emprendimientos productivos' podían ser unipersonales y familiares, y buscaban mejorar los ingresos de las personas desocupadas o subocupadas que, justamente, presentaran proyectos productivos de bienes y/o servicios. El subsidio era hasta de 1.500 pesos y estaba destinado a la compra de herramientas, insumos y materias primas. Asimismo, los proyectos debían ser presentados a través de una ONG local.

También se apoyó a 'emprendimientos productivos asociativos' (tres personas como mínimo) orientados a la producción de bienes y servicios de autoconsumo, mediante la financiación de la compra de insumos, herramientas y maquinarias por un monto menor o igual a 4.000 pesos. Los beneficiarios podían recibir otro tipo de ayudas provenientes de algún otro plan social. Los proyectos, mientras tanto, eran aprobados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) y presentados por un municipio, ONG local o con el aval del consejo consultivo local.

Los 'emprendimientos productivos comerciales' fueron otro tipo de proyectos apoyados. En este caso, se perseguía el apoyo a grupo de emprendedores, beneficiarios o no de

²²¹ Neffa, J. C. et al (2011c). *Políticas Públicas de Empleo III 2002/2010*. Serie Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo. CEIL - CONICET, p. 83.

algún otro plan social, que desarrollaran propuestas destinadas a la producción de bienes y servicios para su comercialización en el mercado. En esta dirección, se financiaba la compra de insumos, herramientas y maquinarias por un monto no superior a 15.000 pesos, siempre y cuando las iniciativas en cuestión fueran consideradas significativas para el desarrollo local y generara un número considerable de puestos de trabajo. Además, este subsidio no implicaba una devolución monetaria sino que exigía una donación de productos equivalente al 20% de lo recibido a lo largo del año.

Otra línea de acción del plan fue la de 'herramientas por trabajo'. Esta se gestionó en conjunto con el MDS y el MTEySS, y estuvo destinada a grupos de beneficiarios del PJyJHD que seguían percibiendo la prestación mensual de 150 pesos y eran ejecutores y únicos responsables de los proyectos de actividades socioproductivas. El MDS financiaba la compra de herramientas y materiales a los beneficiarios del PJyJHD que lograban organizarse en diferentes proyectos socioproductivos. Se financiaba, cabe agregar, el 100% de insumos y herramientas que precisaban las personas de cada localidad para consolidar de modo asociado su proyecto productivo en un sector y rama de actividad concreta. Por último, los proyectos presentados en el ámbito de 'herramientas por trabajo' eran evaluados por los municipios, los consejos consultivos municipales y las comunas. En última instancia, eran elevados al MDS.

La otra parte del plan se compuso de los programas de 'fondos solidarios' para el desarrollo. A su vez, estos fondos podían tomar la forma de 'redes', 'fondos descentralizados' y 'bancos de buena fe'. Las 'redes', en particular, consistían en el otorgamiento de un crédito a proyectos nuevos o ya existentes, individuales o asociativos, que pretendían insertarse en sectores y ramas de actividades primarias, secundarias o terciarias, a partir de ventajas comparativas y condiciones locales/regionales que aseguraran sustentabilidad. También se incluía asistencia técnica y capacitación destinada a los tomadores de crédito con el fin de fortalecer las capacidades productivas, de organización, de asociatividad, de gestión y de comercialización. En cuanto a las fuentes de financiamiento, era el MDS quien aportaba hasta el 80% del fondo y la contraparte colocaba el 20% restante. Encima del total, el MDS entregaba un 15% adicional destinado a capacitación y asistencia técnica. La participación, por su lado, se abría a organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que presentaran un plan

de labor vinculado con la asistencia técnica y financiera de emprendimientos. También se incluía a personas que formarían parte de un proyecto individual, familiar o asociativo destinado a la producción de bienes y/o servicios para satisfacer necesidades de apoyo financiero, de asistencia técnica, de capacitación y/o mejoramiento de la gestión empresarial para el aumento de la su productividad y rentabilidad. Finalmente, la ejecución de los proyectos financiados por las 'redes' podía quedar en manos de municipios, comisiones municipales, comunas con autonomía administrativa, ONG's, asociaciones de municipios, etc. Todas estas debían tener personería jurídica y quedaban obligadas a firmar convenios específicos para el desarrollo de actividades conjuntas.

Para proceder al financiamiento, se fijaron condiciones de dos tipos:

- 1) Financiamiento de inversiones en proporciones variables, capital de trabajo e insumos, de acuerdo a las necesidades de cada proyecto en particular.
- 2) Financiamiento de la capacitación: un porcentaje no superior al 15% del fondo constituido debía destinarse al financiamiento de la asistencia técnica y capacitación de los titulares de proyectos.
- 3) La devolución de los préstamos con plazos que se estipulaban en función de los montos otorgados en cada caso. Asimismo, se establecían ajustes y adecuaciones de los plazos, de acuerdo con las características del proyecto y las condiciones de producción de la actividad.

La otra modalidad de los 'fondos solidarios' fueron los 'fondos descentralizados'. Mediante estos últimos se brindó el apoyo financiero y técnico a aquellas instituciones gubernamentales y no gubernamentales que presentaran un plan de trabajo de promoción de emprendimientos productivos de carácter regional o local. Dichos emprendimientos debían enmarcarse, también, en sectores y actividades económicas y productivas primarias, secundarias y terciarias a partir de ventajas comparativas existentes que aseguraran la sustentabilidad.

Las condiciones de financiamiento de los 'fondos descentralizados' se referían a:

- 1) Financiamiento de los proyectos: los financiamientos eran utilizados por los beneficiarios para capital de trabajo e insumos de acuerdo con la necesidad de cada proyecto en particular. También debía considerarse que los montos de los respectivos préstamos podían superar el 20% del monto de la primera cuota que integraba el fondo.
- 2) La devolución de los préstamos: los plazos de devolución de los préstamos a los beneficiarios debía estipularse en la propuesta de trabajo presentada por la organización administradora, junto con los ajustes y adecuaciones de los plazos, tomando en cuenta las características de los proyectos y las condiciones de producción de la actividad.

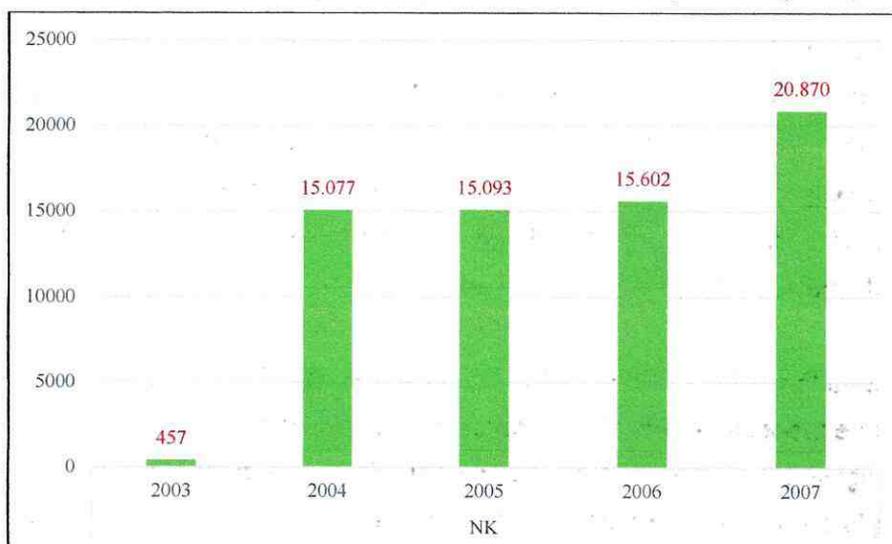
Finalmente, la otra modalidad de los 'fondos solidarios' fueron 'los bancos de la buena fe', cuyos beneficiarios podían ser individuos o grupos familiares con iniciativas originadas en la autogestión, que formaran parte de un proyecto socioproductivo vinculado a la producción de bienes y/o servicios que presentaran necesidades de apoyo financiero o bien ONG's que acreditaran experiencia de trabajo con sectores de la población en situación de riesgo. El subsidio procedente de los 'bancos de la buena fe' contemplaba un monto máximo de 10.000 pesos (fondo semilla) para la entrega de microcréditos; un 30% más del total del fondo semilla en carácter de capacitación, asistencia técnica y acompañamiento; y un 10% más del total del fondo semilla con el objetivo de financiar los gastos operativos que resultaran de la gestión de los fondos solidarios para el desarrollo del microcrédito.

Esta línea de trabajo otorgó apoyo financiero mediante microcréditos a aquellos proyectos que propusieran emprendimientos nuevos o fortalecieran los ya existentes y reunieran las siguientes condiciones: un carácter individual o familiar cuyo objetivo fuera la producción y/o comercialización de bienes o servicios que mejoraran las condiciones de vida de los beneficiarios; los emprendimientos debían enmarcarse en sectores y actividades económicas productivas primarias, secundarias y terciarias que permitieran la resolución de necesidades básicas de las personas emprendedoras; y la producción del emprendimiento debía garantizar un ingreso mínimo para las personas emprendedoras. Además, en base a las características del proyecto y su rentabilidad, podía otorgarse financiamiento por la vía de créditos o subsidios.

Por último, cabe mencionar el 'Plan Manos a la Obra Jóvenes por el Desarrollo', el cual fue puesto en marcha en numerosos municipios y fue gestionado y controlado por el Consejo Consultivo y el Registro Nacional de Efectores. Adicionalmente, para la consolidación del plan en el territorio se promovió una programación integral que contemplaba un espacio de articulación interinstitucional mediante el trabajo de los equipos del MDS en conjunto con las áreas sociales y de producción de cada provincia o municipio. Junto con este espacio, se crearon las unidades de evaluación provinciales, microregionales o municipales conformadas, en parte, por representantes técnicos del MDS y por los integrantes de organismos locales cuya función era evaluar las organizaciones administradoras y los proyectos integrales de desarrollo territorial, y el seguimientos de los proyectos implementados.

En cuanto al alcance del MAO, se cuenta con los siguientes datos.

G6: Evolución Emprendimientos Productivos MAO (2003/2007)



Fuente: elaboración propia en base a datos del sistema de información MTEySS

G6 resalta una tendencia creciente de Emprendimientos Productivos Financiados. Se trata de un aumento contundente en el año 2004 y, luego, un aumento moderado y sostenido.

2.2 - PNRT

La finalidad del presente plan, iniciado en agosto del 2003, consistió en difundir los costos económicos y sociales del empleo no registrado y los beneficios de la regularización. Fundamentalmente, apuntó a combatir el empleo no registrado, pero también se ocupó de verificar el cumplimiento de las condiciones de trabajo que garantizaran el respeto de los derechos del trabajador y la debida protección social. Asimismo, procuró alcanzar una mayor eficiencia en la detección y corrección de los incumplimientos de la normativa laboral y la seguridad social, lograr la incorporación al sistema de seguridad social de los trabajadores excluidos y que los empleadores regularizaran en forma voluntaria su situación.

La formulación del plan contempló la acción conjunta del MTEySS, la AFIP y las autoridades de los gobiernos provinciales con intervención del Consejo Federal de Trabajo. Por su parte, la ejecución del plan se estructuró en dos etapas. La primera se centró en un relevamiento donde se fijaban las siguientes líneas de acción estratégica:

- 1) Campañas de concientización.
- 2) Inspección sobre empresas seleccionadas previamente.
- 3) Verificación y confección de registros con datos relativos a la nómina salarial (cantidad de empleados, datos personales de los empleados, fecha de ingreso, remuneración declarada, etc.).
- 4) Instrucción al empleador sobre las normas vigente en la materia.

La segunda etapa, en cambio, comprendió las actuaciones administrativas. Esto es, la verificación en la base de 'Registro de Altas y Bajas en Materia de Seguridad Social' de la AFIP, la solicitud de alta de los trabajadores relevados y la verificación mediante consulta de la base informática del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), de la declaración de los trabajadores relevados en Declaración Jurada determinativa de aportes y contribuciones. Luego, las actuaciones debían ser remitidas a la AFIP para que procediera a la determinación de la deuda que pudiera corresponder en concepto de aportes y contribuciones evadidos, al sistema de seguridad social.

Luego, el MTEySS debía efectuar un seguimiento orientado a constatar el cumplimiento sin desvío de aquellos empleadores a los que se les hubiere verificado incumplimientos y confeccionar informes estadísticos generales y por región a cargo de la Secretaría de Trabajo, en los que debían volcarse los datos de los establecimientos relevados, trabajadores no registrados, cantidad de trabajadores incorporados al sistema por efecto de la inducción preventiva, cantidad de actuaciones remitidas para la intervención de la AFIP, etc.

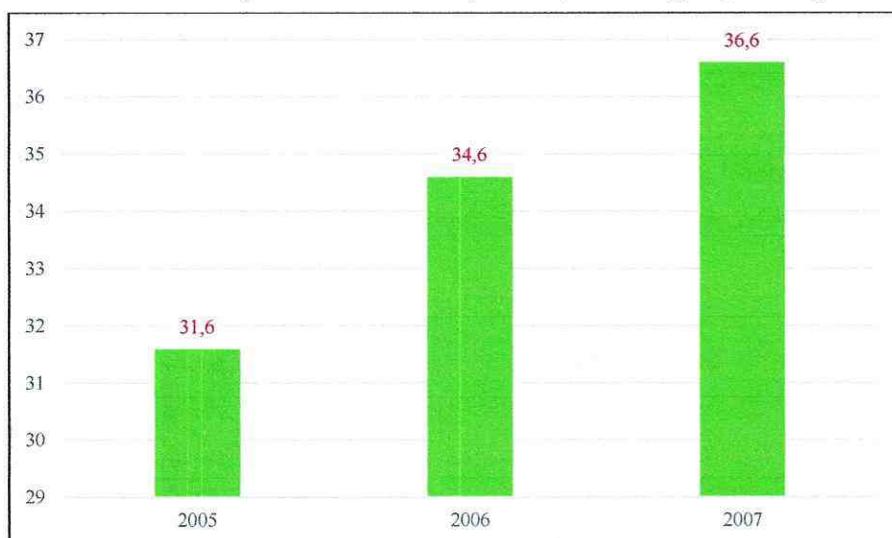
Finalmente, Neffa destaca como resultados relevantes de este programa “la identificación de actividades de una economía oculta y empleadores que no poseen siquiera números de CUIT y actividades y/o zonas geográficas en las que por su importancia turística, industrial, comercial, etc., se justifica plenamente el desarrollo de la fiscalización conjunta (...)”²²². Asimismo, Neffa agrega que “a lo largo del período 2005/2009 los resultados del Plan Nacional de Regularización del Trabajo fueron muy relevantes (...) porque indujo una disminución del porcentaje de trabajadores no registrados respecto del total de asalariados, incrementado desde la recesión 1998-2001 y agudizado tras el shock del default y la devaluación”²²³. Por último, Neffa aclara que, como tendencia, se observó que la tasa de no regularización fue mayor entre mujeres y disminuía con la edad y antigüedad de las personas. También, afirma que se mostró mayor en los sectores terciarios y de servicios y se acrecentó a medida que los establecimientos se alejaban del Gran Buenos Aires y de las grandes ciudades provinciales.

Por otro lado, el Boletín de Estadísticas Laborales (BEL, 2012) del MTEySS resalta un leve incremento de la tasas de regularización que se refleja en el siguiente gráfico.

²²² Neffa, J.C et al (2011c:54). Op. Cit.

²²³ Idem.

G7: Tasa de Regularización de Trabajadores (2005/2007), en porcentaje



Fuente: elaboración propia en base a datos de BEL 2012

Tal como se observa en G7, la tasa de regularización de los trabajadores relevados marca un incremento anual leve y sostenido entre los años 2005 y 2007.

2.3 - SCyE

El Seguro de Capacitación y Empleo apuntó, junto con otros programas, a poner en marcha un esquema de política activas que brindaran apoyo a los trabajadores desocupados del PJyJHD, actualizando sus competencias laborales e incrementando sus posibilidades de inserción laboral. Es decir, la finalidad del SCyE fue fomentar la activación de los beneficiarios del PJyJHD, desarrollando mejoras en su empleabilidad y procurando un tipo de incorporación más plena en el mercado laboral. Los beneficiarios del PJyJHD podían optar por participar en este programa y, de este modo, podían percibir mensualmente una prestación dineraria no remunerativa computada a los efectos de la acreditación del derecho a las prestaciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIPA actualmente) como tiempo efectivo de servicios.

Para el fortalecimiento institucional del SCyE, se implementó la Red de Oficinas Públicas de Empleo (ROPE) en el nivel municipal. Dicha red brindaba servicios de orientación e

intermediación laboral y, al mismo tiempo, procuraba la ampliación de la cobertura y el desarrollo de un sistema de mejora de la calidad de los servicios de formación y capacitación laboral. En el marco de la ROPE se diseñó e 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. Además, se desarrolló un sistema informático para la búsqueda de empleo con el apoyo del programa AREA²²⁴.

Por otro lado, la Secretaría de Empleo del MTEySS quedó facultada para celebrar con los municipios, comunas y/o juntas de gobierno los convenios y/o protocolos necesarios para el mejor cumplimiento de los objetivos del SCyE. Asimismo, quedaba obligada a generar estrategias de convocatoria, difusión e inscripción al seguro, constituir y/o fortalecer las oficinas de empleo garantizando los recursos humanos y financieros necesarios, fortalecer el desarrollo de estrategias locales de promoción del empleo y coordinar las prestaciones de apoyo a la inserción laboral.

En cuanto al financiamiento, las prestaciones y los gastos operativos destinados a la puesta en marcha y posterior desenvolvimiento del seguro, se atendía con créditos asignados en el presupuesto nacional. Los beneficios otorgados por el SCyE incluyeron: asignación mensual de 225 pesos durante los primeros 18 meses y luego se redujo a 200 pesos hasta finalizar el período (75 pesos más que la ayuda económica del PJyJHD). También, los beneficiarios tenían acceso a servicios de orientación laboral al desempleado y apoyo a la búsqueda de empleo, intermediación laboral que vinculaba las demandas de las empresas y las capacidades de los desempleados, formación y capacitación laboral, ayuda para la finalización de estudios primarios y secundarios, apoyo a emprendimientos y derivación a servicios sociales. Por último, el tiempo de permanencia en el SCyE se computaba para la jubilación.

La incorporación de los beneficiarios del PJyJHD al SCyE estaba pensada en forma gradual mediante las oficinas de empleo municipales. Las personas interesadas en el SCyE debían renunciar al PJyJHD y suscribir a un convenio de adhesión personal en el

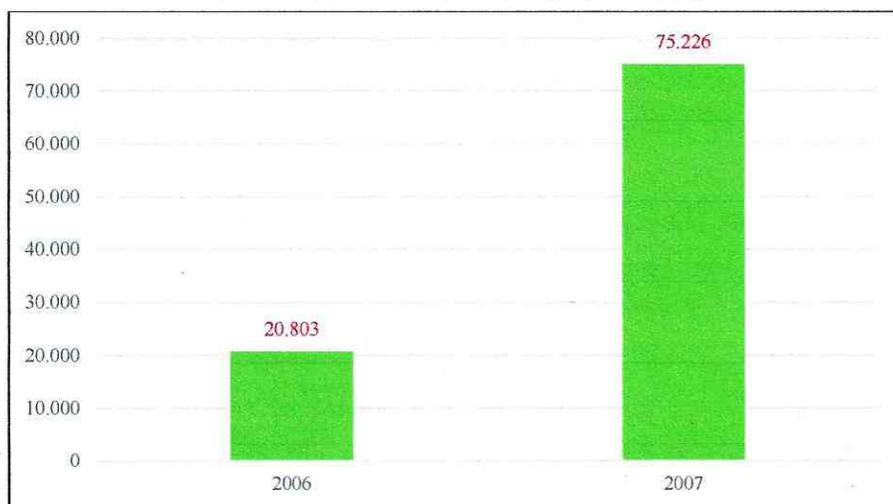
²²⁴ Se trató de un programa que formó parte del programa de Cooperación Técnica de la OIT, financiado por el gobierno italiano y destinado a enfrentar los efectos sociolaborales de la crisis del año 2001 en Argentina.

que se comprometían a concurrir con regularidad al oficina de empleo municipal para desarrollar un plan de búsqueda de empleo, participar en actividades de orientación y práctica laboral, aceptara las ofertas de trabajo que resultaran adecuadas a sus posibilidades.

El ingreso al programa era personal y voluntario, quedando excluidas formalmente la intervención de gestores o apoderados. La participación en el programa cesaba al cumplirse el plazo (dos años como máximo), por la obtención de un empleo estable, por el rechazo reiterado de ofertas de empleo, por la no percepción de las prestación dineraria no remunerativas durante 3 meses consecutivos, por el cumplimiento de los compromisos asumidos por medio del convenio de adhesión, o bien por la renuncia del trabajador ante la oficina de empleo.

Entre los años 2006 y 2007, el alcance del SCyE fue el siguiente.

G8: Evolución Beneficiarios SCyE (2006/2007)



Fuente: elaboración propia en base a datos del sistema de información MTEySS

G8 deja ver que la cantidad de beneficiarios entre un año y otro aumentó fuertemente hasta llegar a los 75.226 beneficiarios.

2.4 - PPATAM

El presente programa fue creado para atender a las necesidades de numerosos trabajadores de empresas recuperadas, apuntando a la creación y mantenimiento de fuentes de trabajo en unidades productivas autogestionadas por sus trabajadores, brindando apoyo a empresas recuperadas que habían adoptado la forma societaria cooperativa de trabajo y que eran administradas por sus propios trabajadores. En concreto, se intentaba brindar asistencia para que los trabajadores hicieran frente a los requerimientos derivados de problemas jurídicos, tecnológicos y económicos de impostergable resolución para el normal funcionamiento.

El programa contemplaba el aporte de asistencia técnica (aspectos de gestión, legales, técnicos, productivos, financieros, etc.). En cuanto a la asistencia financiera directa a personas, contribuía con un aporte de hasta 300 pesos por un período de 12 meses y se podía solicitar una nueva ayuda económica de hasta 600 pesos por 6 meses. Además, el apoyo técnico financiero podía estar destinado al desarrollo de proyectos de índole productiva, técnica o de gestión.

Por su lado, el MTEySS, a través de la Secretaría de Empleo, inició la puesta en marcha del programa de competitividad para empresas autogestionadas y la sistematización de modelos de gestión, cofinanciado con el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), administrado por el BID, cuyo objetivo fue la contribución a la mejora de la sostenibilidad de las pequeñas empresas autogestionadas, mediante la implementación de acciones de asistencia técnica y capacitación. Así, dentro del ámbito de la Secretaría de Empleo, se creó un registro de unidades productivas autogestionadas por los trabajadores, para conocer la situación de las empresas, realizar un seguimiento del programa y facilitar la articulación entre las mismas.

Las prestaciones del programa incluían:

- 1) Asesoramiento y orientación sobre diversas temáticas relativas al trabajo y gestión de producción y en temas laborales, especialmente en aspectos vinculados con la previsión social, las condiciones, higiene y seguridad en el trabajo y convenios

colectivos vigentes. También se incluyeron acciones legales, impositivas, organizativas, etc.

- 2) Apoyo técnico y económico no reembolsable para la implementación de proyectos. Se financiaban los de reactivación o fortalecimiento de iniciativas productivas, específicamente mediante subsidios para el pago de salarios, provisión de capital para trabajo requerido, gestión y comercialización de los bienes que produjeran y servicios que prestaran.

Para acceder a esta línea de trabajo se requería contar un diagnóstico inicial con antecedentes, descripción del estado de situación de la unidad productiva, un análisis FODA, un proyecto o idea del negocio, la proyección de la empresa para consolidar su actividad productiva, laboral y comercial en un plazo determinado, y además una propuesta de trabajo con los objetivos, metas actividades y recursos disponibles. Los proyectos duraban entre 3 y 9 meses.

El apoyo económico podía ser de distintos tipos: ayuda económica individual de hasta 150 pesos mensuales durante un período máximo de 6 meses; acceso de servicios especializados de asistencia técnica y/o capacitación para el diagnóstico de la empresa, la definición del mercado, entre otros; mejora de la capacidad productiva por medio de la reparación y/o adquisición del equipamiento; materias primas; mejora de la capacidad física reacondicionando infraestructura e instalaciones; expansión a través de actividades de comercialización, certificación de productos, etc.

Cada empresa podía ser objeto directo de financiamiento por parte del programa por una sola y única vez. El aporte económico era proporcional a la cantidad de trabajadores que integraba la unidad productiva y podía ser de hasta 500 pesos por trabajador, con un monto máximo de 50.000 mil pesos por proyecto.

En relación a las acciones concretas, durante el 2004 fueron llevadas a cabo varias actividades. Sin embargo, "gran parte del trabajo realizado consistió en ir identificando y contactando a los trabajadores de cada una de las empresas y fábricas recuperadas con el fin de difundir el programa. A partir de esos primeros contactos se elaboró un listado de 163 empresas en las que se desempeñaban 7.245 trabajadores. La mayoría de los

aportes requeridos estaban orientados a mejorar el ingreso de los trabajadores y a la adquisición de materias primas, insumos y equipamiento²²⁵.

Ya en el año 2005 se realizó un relevamiento y análisis de las características de las empresas/fábricas recuperadas por trabajadores, y se contó con una base de 175 empresas/fábricas. "La mayor concentración de las mismas se presentó en los sectores industriales tradicionales: las dos jurisdicciones más importantes en relación con el número de unidades productivas fueron PBA²²⁶ (54%) y CABA²²⁷ (15%). Por otro lado, aproximadamente la mitad de las empresas se concentraron en 4 sectores de actividad: metalúrgica, alimentación, frigoríficos y salud. Casi la totalidad de las fábricas/empresas identificadas y asistidas por el programa adoptaron la forma societaria de cooperativas de trabajo. Entre los diferentes destinos para los recursos provistos, la mayoría priorizó la inversión en producción (bienes de capital y materias primas) y/o mejoras en la infraestructura. Para la promoción y difusión de las empresas/fábricas se organizó, durante los días 29 y 30 de abril y 1 de mayo de 2005, la primera exposición nacional de empresas y fábricas recuperadas por los trabajadores, orientada a fortalecer la comercialización a través de desarrollo de rondas de negocio en las que participaron 64 empresas expositoras²²⁸.

2.5 - PFSPE

Mediante resolución 176/05, el MTEySS definió al servicio público como un sistema que busca interrelacionar la oferta y la demanda de trabajo con las políticas públicas de empleo. En este sentido, en el año 2005 el MTEySS creó, dentro de la Secretaría de Empleo, la Dirección de Servicios de Empleo orientada a prestar apoyo técnico a la constitución de una red de servicios de empleo en todo el territorio del país. Las líneas de trabajo de esta dependencia se orientaron a mejorar la inserción de los beneficiarios de planes de empleo y de aquellas personas con problemas de empleo –desocupados, subocupados, personas con necesidades de capacitación y/o reconversión de sus perfiles

²²⁵ Neffa, J.C et al (2011c:47). Op. Cit.

²²⁶ Provincia de Buenos Aires.

²²⁷ Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

²²⁸ Neffa, J. C. et al (2011c:47). Op. Cit.

laborales, etc.- en actividades de promoción del empleo y de fortalecimiento de la empleabilidad.

Las OEM (Oficinas de Empleo Municipales) fueron, por su parte, los organismos técnicos que relacionaban la oferta con la demanda de trabajo, brindando en forma gratuita información y orientación para el empleo y la capacitación. A la vez, fueron una vía de información y acceso a diversos programas sociales de ejecución estatal, tendientes a aumentar la empleabilidad y el empleo. La misión de las OEM, en general, era la intermediación y colocación laboral, esto es, ayudar a cubrir vacantes en empresas u otras organizaciones que requerían personal, mediante la inserción de las personas que reunían los perfiles adecuados a los puestos solicitados. A su vez, los servicios de empleo que podía prestar una oficina de empleo, desde la perspectiva de la dirección de Servicios de Empleo, eran básicamente los siguientes: apoyo a la búsqueda de empleo, orientación laboral, colocación o intermediación laboral, orientación para desarrollar un trabajo independiente; y también la derivación a instituciones educativas y/o actividades formativas, a servicios sociales, al seguro de desempleo y a otros programas.

Más detalladamente, los servicios que las OEM debían prestar a los postulantes eran los siguientes:

- 1) Apoyo a la búsqueda de empleo, ayudando a definir las estrategias y los mecanismos más adecuados.
- 2) Asistir a quienes buscaban su primer trabajo, y también a quienes tenían necesidad de cambiar su perfil ocupacional o presentaban dificultades especiales para ingresar al mercado laboral.
- 3) Facilitar la inserción laboral de personas que optaban por el autoempleo o microemprendimientos, ya sea generado por ellas mismas o para integrarse en alguno ya existente.

Por otro lado, los servicios ofrecidos a los empleadores eran:

- 1) Preselección de postulantes. Este servicio ofrecía al empleador un listado con los candidatos más adecuados para ocupar la vacante ofrecida. Estos eran

seleccionados de acuerdo al perfil laboral u requisitos especificados por el empleador.

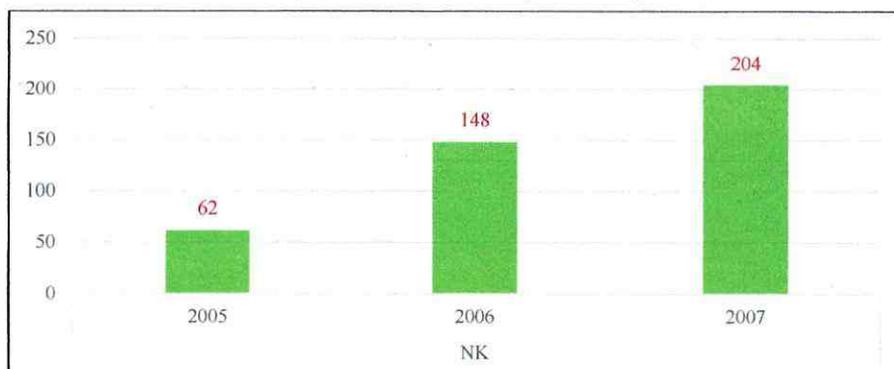
- 2) Información a los empleadores sobre legislación laboral y sobre programas de empleo e incentivos, que eran de provecho para la contratación de personal.
- 3) Adecuación de la formación de trabajadores a las necesidades de los empleadores. Mediante el relevamiento de las necesidades y formas de trabajo del sector productivo, este servicio organizaba actividades de capacitación para ajustar el perfil laboral de quienes buscaban empleo a los requerimientos productivos.

El beneficio percibido difería según el programa de origen de los beneficiarios:

- 1) Los beneficiarios del SCyE, capacitados laboralmente, cobraban 225 pesos mediante el seguro (MTEySS), y se deducía del salario correspondiente a pagar por el empleador, según el sector. Por ejemplo, sobre un salario de 500 pesos, 225 pesos corrían por cuenta del seguro y 275 pesos quedaban a cargo de la empresa (con un 33% de reducción de aportes patronales sobre el monto).
- 2) Los beneficiarios del PJyJHD cobraban directamente 150 pesos provenientes del programa (MTEySS), y se deducía del salario correspondiente según sector.

Entre los años 2005 y 2007, la evolución de las OEM y la cantidad de personas atendidas en las mismas presentó el siguiente comportamiento.

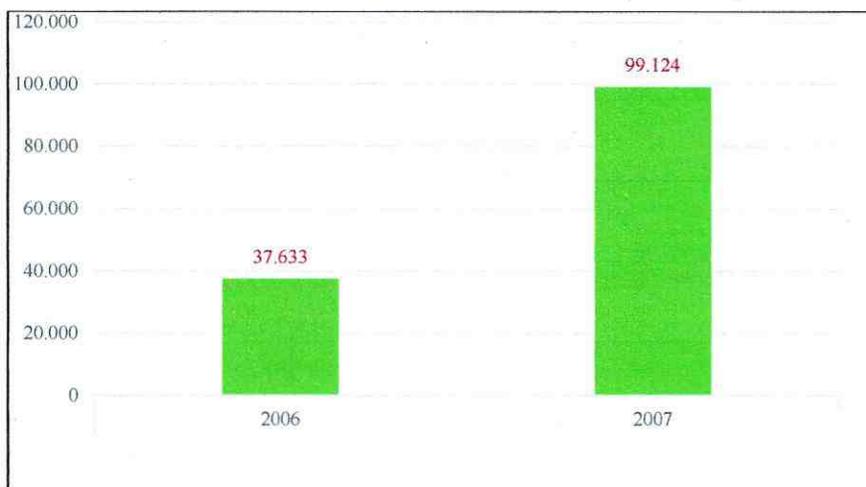
G9: Evolución de OEM (2005/2007)



Fuente: elaboración propia en base a datos del sistema de información MTEySS

En G9 se puede observar que, desde el 2005, la cantidad de Oficinas Municipales de Empleo aumentó año tras año.

G10: Evolución Personas Atendidas en OEM (2005/2007)



Fuente: elaboración propia en base a datos del sistema de información MTEySS

Se corrobora también que, según G10, entre los años 2006 y 2007 aumentó la cantidad de personas asistidas y beneficiadas en las OEM.

2.6 – PTC

Este programa, creado mediante la resolución del MTEySS 1164/06, tuvo por objeto potenciar las habilidades y capacidades de trabajadores desocupados mediante su participación en obras de infraestructura comunitaria o productiva que constituyeran prácticas laborales calificantes y mejoraran sus posibilidades de inserción en la estructura ocupacional. De este modo, 'Trabajadores Constructores' fue una acción de promoción del empleo para aquellos beneficiarios del programa DEL destinado a ofrecer una ocupación transitoria en zonas de mayor vulnerabilidad social, mediante prácticas laborales y adquisición de saberes en la industria de la construcción. Fomentó a su vez el desarrollo de proyectos productivos y locales que requirieran infraestructura. El programa se gestionó a través de organismos públicos nacionales, provinciales, municipales, autónomos y descentralizados. Se desarrolló a partir de la presentación, aprobación y

subsidios de proyectos que componían un 'plan de obra' de construcción, ampliación o refracción de infraestructura de utilidad comunitaria que incluyera la incorporación de trabajadores desocupados, fomentando su práctica laboral y capacitación.

Por su parte, podían participar en el plan de obra beneficiarios del PJyJHD, trabajadores incorporados al SCyE, beneficiarios de otros programas de empleo y capacitación del MTEySS y trabajadores desocupados, siempre y cuando se los incorporara en el marco de inserción laboral en el sector público, línea promoción del empleo asalariado o en el marco de la prestación 'entrenamiento para el trabajo en el sector público'. En calidad de ejecutores, podían participar también organismos públicos nacionales, provinciales, municipales, descentralizados o entes autárquicos interesados por obras de infraestructura de utilidad comunitaria. Podían, además, asociarse con otras instituciones públicas o privadas que participaran en carácter de organismos cofinanciadores. A las instituciones interesadas en construcción se les otorgaba un apoyo económico para desarrollar un plan de obra. A los trabajadores se les proporcionaba inserción laboral e ingreso mínimo, sin perder los beneficios del programa de origen y capacitación, con apoyo de un futuro a cargo de la misma.

Los subsidios, por otro lado, contemplaban un monto de hasta 120.00 pesos (70% del costo de los materiales) para la ejecución del plan de obra, compra de herramientas, ropa de trabajo y elementos de seguridad para los trabajadores participantes y la contratación de un tutor encargado de brindarles una formación integral en aspectos técnicos relacionados con los rubros de albañilería en general, construcciones sencillas y formación en seguridad e higiene laboral. Además, se les facilitaba la obtención de la libreta de Cese Laboral. Todo beneficiario titular percibía una suma mensual de hasta 250 pesos en forma directa e individual a cargo del organismo público que participaba del programa. Se permitía así a los beneficiarios mejorar sus calificaciones como trabajadores y sus condiciones de empleabilidad.

El organismo interesado en realizar proyectos de obra con esta modalidad, realizaba aportes para completar un ingreso mínimo a los beneficiarios que trabajaban en el plan de obra y contribuía con el 30% del costo de los materiales. Los proyectos debían tener una carga horaria diaria no inferior a 4 horas, ni superior a 6. El organismo responsable debía

realizar la selección de los beneficiarios, el pago de la ayuda económica, la provisión de insumos y herramientas necesarias para la ejecución de proyectos, la capacitación de beneficiarios de acuerdo con las tareas que realizaran, la cobertura de salud durante el plazo de vigencia de los proyectos y la contratación de un seguro de responsabilidad civil. Como restricción, no podían presentarse proyectos cuyas únicas actividades fueran tareas administrativas, tareas propias de empleados municipales o provinciales, o acciones de capacitación. También, la condición de beneficiario del programa no generaba relación laboral alguna entre el organismo responsable y los beneficiarios entre éstos y el MTEySS.

Por último, en base a datos aportados por la Auditoría General de la Nación²²⁹ (AGN), desde la puesta en marcha del programa y hasta fines del año 2007 se financiaron 139 proyectos.

2.7 - PIL

El PIL fue un programa de fomento a la inserción laboral de desocupados en empleos de calidad mediante el otorgamiento de incentivos de carácter monetario a los empleadores. El PIL, vale decir, operaba como un subsidio a la contratación que contemplaba la posibilidad de favorecer la inserción laboral en el sector privado, tanto en relación de dependencia como autoempleo, así como también en el sector público. Estaban habilitados para participar los beneficiarios del PJyJHD, el SCyE y el PEC, pero se requería la inscripción de los empleadores en un registro especial y la suscripción de una carta de adhesión por parte de la dependencia oficial o la empresa.

El programa consistía en mantener el pago de la ayuda económica durante un período de 12 meses para el sector público, en tanto que para el sector privado este plazo era de 6 meses con posibilidad de extensión a 9 meses para trabajadores mayores de 45 años- el empleador se hace cargo del monto complementario necesario para alcanzar el salario de convenio que correspondiese más las cargas sociales proporcionales-. Cabe destacar

²²⁹ AGN (2008). "Auditoría sobre la ejecución del componente de proyectos productivos Herramientas por Trabajo, Programa de Empleo Transitorio Trabajadores Constructores, Seguro de Capacitación y Empleo y Componente de Actividades Comunitarias. Proyecto de transición Jefes y Jefas de Hogar Préstamo BIRF N° 7369 – AR. Informe de Avance N°4.

que, más tarde, una serie de normas complementarias aumentaron los montos del aporte del MTEySS con el fin de fomentar la estabilidad de los incorporados.

Por otra parte, al interior del PIL se incluyeron tres líneas de promoción diferentes. Una de ellas fue la 'Línea de Promoción del autoempleo'. Esta fue una línea de acción destinada a los beneficiarios del SCyE que tuvo como principal objetivo facilitar la inserción laboral de los trabajadores desocupados a partir del desempeño de un oficio o el desarrollo de un emprendimiento de carácter individual o asociativo.

En el caso del PIL autoempleo, los trabajadores asegurados que deseaban desempeñarse en un oficio o concretar un proyecto de autoempleo recibían anticipadamente el monto de las cuotas que les restaba cobrar del SCyE. En el caso de los jóvenes, podían cobrar al inicio hasta 4.000 pesos por cada joven que integrara el proyecto con un límite máximo de 20.000 pesos por proyecto.

Para el cobro de los montos, era necesaria la presentación y aprobación de un proyecto, contando con la posibilidad de repetir el financiamiento. Además, se ofreció apoyo técnico y capacitación en la formulación del mismo y tutorías para su implementación, a cargo del MTEySS. Las tramitaciones se realizaban en las GECAL (Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral) o en las OEM. También podían ser beneficiarios de esta acción de promoción del empleo, aquellos que formaran parte del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo.

Para acceder al programa, los trabajadores asegurados debían presentar en la oficina de empleo de su localidad un proyecto de autoempleo, el cual era evaluado y, una vez aprobado, se notificaba al interesado. Cumplido este requisito, la persona recibía dinero correspondiente y se comprometía a utilizarlo en su totalidad en el proyecto aprobado, presentando los comprobantes legales de gasto a los noventa días de firmada el acta y la documentación que respaldaba jurídicamente el proyecto aprobado.

En segundo lugar, se encuentra el 'Programa de Inserción Laboral en el Sector Privado'. Este programa se creó en 2006 y estuvo destinado a facilitar la inserción laboral de los trabajadores desocupados en el sector privado de la economía, favoreciendo de esta

manera a las empresas en la búsqueda de personal. Los objetivos de esta línea fueron facilitar la contratación de personal otorgando incentivos a los empleadores. Podían participar en el programa los trabajadores del SCyE, los beneficiarios del PJyJHD, los beneficiarios del programa JMyMT y del PEC.

El PIL destinado al sector privado beneficiaba a las empresas ya que el empleador deducía del salario que abonaba al trabajador el dinero que éste cobraba a través de los programas de empleo del MTEySS, por un plazo de hasta 6 meses. Además, permitía al empleador ahorrar el pago de las contribuciones patronales proporcionales al monto de la ayuda o prestación económica que percibía el trabajador. Es decir, el trabajador cobraba por participar en el PIL en el primer trimestre 225 pesos, y en el segundo 337 pesos. Los mayores de 45 años tenían acceso a un tercer trimestre en el cual percibían la suma de 450 pesos. En todos esos casos, el empleador debía abonar la diferencia en los montos y el salario del convenio colectivo de trabajo. Finalmente, el programa tenía una duración mínima de 1 mes y máxima de 6 meses, ampliable a 9 meses para aquellas personas cuya edad fuera mayor a 45 años.

La búsqueda de candidatos calificados era gratuita a través de las oficinas de empleo que se ponía en contacto con la empresa para derivación de postulantes con el perfil solicitado, a fin de que el empresario seleccionara aquellos que deseaba incorporar. Para acceder a esta modalidad, la empresa debía acercarse a la oficina de empleo el perfil solicitado y luego presentar la nómina de trabajadores seleccionados en la oficina de empleo o la GECAL para firmar la carta de adhesión. Los trabajadores/ seleccionados ingresaban a las empresas el primer día hábil del mes siguiente a la firma de la carta de adhesión. Todos los trámites se realizaban en la GECAL o en la oficina de empleo de su localidad.

Finalmente, la tercera línea fue el 'Programa de Inserción Laboral en el Sector Público'. Este programa estaba destinado a los trabajadores del SCyE, del PJyJHD y del PEC. Su función consistía en posibilitar la inserción laboral de trabajadores desocupados en el sector público. El programa permitía al organismo público que incorporaba trabajadores beneficiarios de los programas de empleo contabilizar las ayudas o prestaciones económicas como parte del salario correspondiente al puesto de trabajo y se ahorraba el

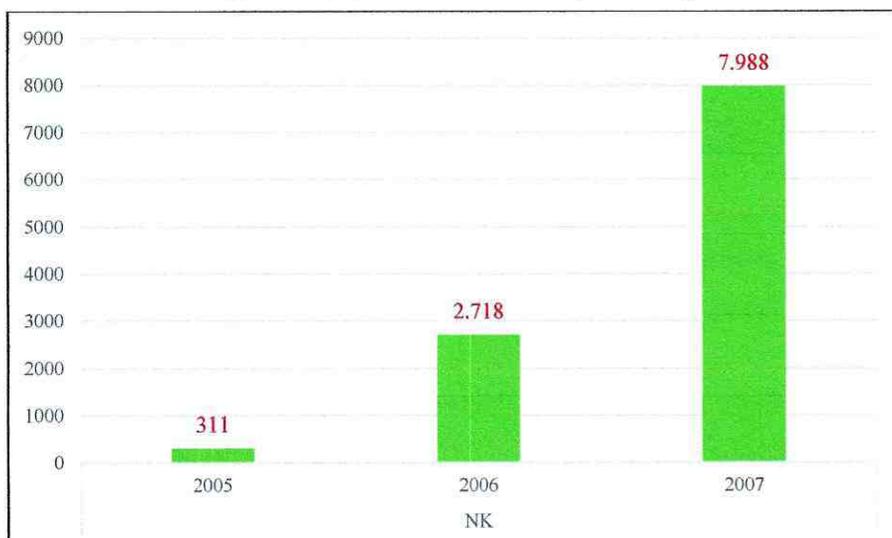
pago de las contribuciones a la seguridad social proporcional al monto de la ayuda o prestación económica que percibía el beneficiario. Además, el MTEySS podía asignar recursos para insumos, herramientas o capacitación que estos trabajadores emplearan en su puesto de trabajo.

Los trabajadores que se incorporaban a un puesto de trabajo mediante el programa continuaban percibiendo el monto de la ayuda o prestación económica del programa de origen como parte del salario durante un plazo de hasta 12 meses. En el caso de los trabajadores desocupados participantes del SCyE, el MTEySS podía prorrogar un suplemento monetario a la prestación económica de hasta 600 pesos que podía contabilizarse por el organismo empleador como parte del salario.

Podían participar del programa organismos públicos nacionales, provinciales, municipales, autárquicos o descentralizados presentando una solicitud de adhesión con una propuesta de incorporación de personal. El organismo interesado podía recibir asistencia para la formulación de su proyecto de entrenamiento. Los trámites de presentación se realizaban en la GECAL correspondiente a cada jurisdicción. La propuesta de incorporación de personal debía contemplar: cantidad de personas beneficiarias, fechas probables de incorporación y áreas en las que se prestaran servicios, la modalidad de contractual, la cual debía enmarcarse en la normativa que regulaba el empleo público en el organismo y las categorías ocupacionales en las que se incorporaban los beneficiarios y los salarios correspondientes. Una vez aprobada la propuesta, el organismo suscribía un convenio con el MTEySS. Una de las condiciones fijadas en cuanto a la remuneración era que el salario abonado por el organismo debía ser superior al monto de la ayuda económica que recibía en carácter de beneficiario de un programa de empleo.

En general, la cantidad de beneficiarios del PIL queda resumida del siguiente modo.

G11: Evolución Beneficiarios PIL (2005/2007)



Fuente: elaboración propia en base a datos del sistema información MTEySS

G11 identifica la cantidad de inserciones laborales (asistidas), vía PIL, desde el año 2005 al año 2007. Se observa, claramente, una tendencia creciente.

2.8 - PHT

Regulado por resoluciones del 2006, 2007 y 2008, este programa se brindó como apoyo a los trabajadores asociados para la adquisición de herramientas y materiales con el fin de implementar un proyecto productivo. Podían acceder a este programa beneficiarios del PJyJHD, PEC y SCyE. Por su parte, el financiamiento comprendía la adquisición de herramientas y materiales de trabajo y asistencia técnica para la gestión. Se excluía la compra de terrenos, el pago de seguros e impuestos, la construcción de instalaciones, el pago y refinanciación de deudas, la compra de rodados, las conexiones y pagos de servicios. Los montos comprendían hasta 10.000 pesos en el caso de 2 integrantes y hasta 15.000 pesos en caso de 3 integrantes. La aprobación dependía del aval institucional del municipio.

Como resultados, se puede afirmar que al año 2007, según la AGN²³⁰, se registraron 2.304 proyectos financiados.

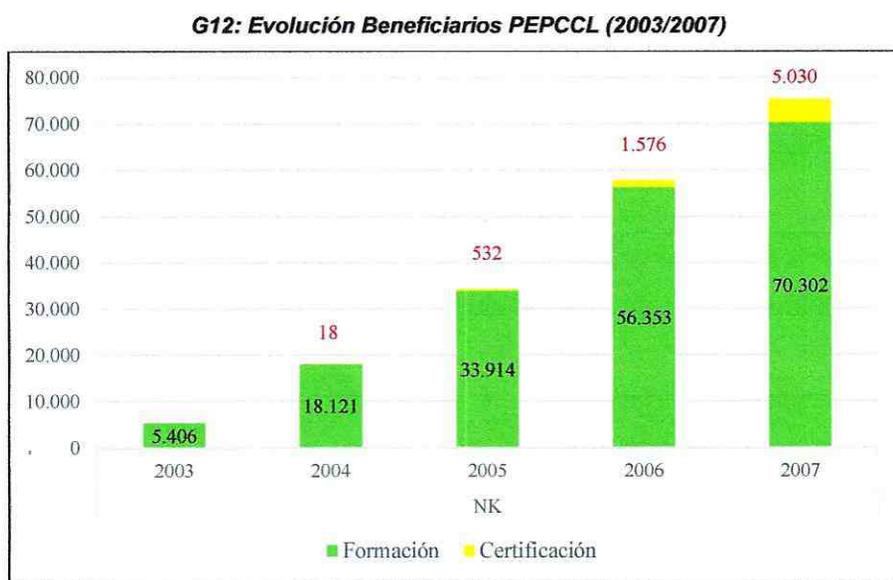
2.9 - PFPCCL

El MTEySS, a través de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional, apuntó a diseñar y coordinar acciones que contribuyeran a la creación y la consolidación del sistema nacional de formación continua, buscando garantizar la equidad en el acceso y permanencia a una formación de calidad de los trabajadores a lo largo de su vida. La conformación de un sistema nacional de formación continua descansó en el diálogo de los actores del mundo del trabajo, cámaras empresariales, sindicatos, trabajadores e instituciones de formación que asumieran compromisos vinculados con el desarrollo estratégico sectorial y la definición de los perfiles requeridos y niveles de calificación requeridos. La estrategia de la formación continua contribuía a mejorar la calidad de las instituciones de formación, aumentar la empleabilidad de las personas, mejorar la calidad del empleo e impactar en forma directa en la competitividad de las empresas.

Los beneficiarios de estos programas eran trabajadores ocupados o desocupados con experiencia en la ocupación sobre la cual deseaban obtener una certificación de sus competencias laborales. El programa les permitía el reconocimiento público de su experiencia laboral, con lo cual mejoraban futuras oportunidades de inserción laboral y de hacer una carrera profesional. En las empresas, el programa introdujo procedimientos objetivos para el reconocimiento de la calidad de los recursos humanos y mejora de la gestión mediante la selección, remuneración, plan de carrera, etc; rentabilizaba la inversión en capacitación, vinculaba acciones de certificación de competencias con los parámetros establecidos por el sistema nacional de calidad, brindaba asistencia a los sectores productivos en la constitución de organismos certificadores sectoriales que tenían a su cargo el desarrollo de las normas de competencia laboral, el registro de los evaluadores y la certificación de las competencias laborales de los trabajadores.

²³⁰ AGN (2008). Op. Cit.

A lo largo del período 2003/2007, la cantidad de beneficiarios anuales mostró el siguiente comportamiento.



Fuente: elaboración propia en base a datos del sistema de información del MTEySS

G12 permite observar que la cantidad de beneficiarios en materia de formación y certificación de competencias laborales muestra una tendencia creciente y sostenida a lo largo del período de interés.

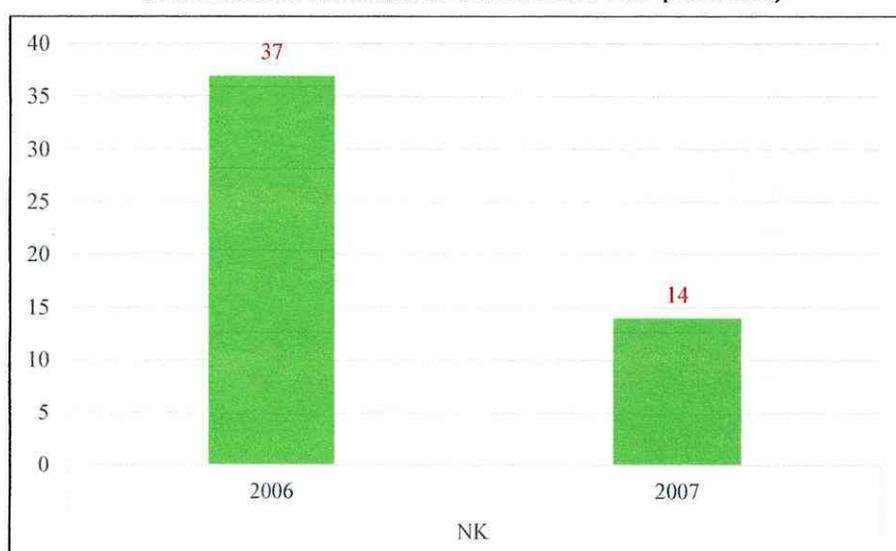
2.10 – PFIFP

Este programa estuvo dirigido, en forma exclusiva, a instituciones de formación profesional, a las cuales le otorgaba los siguientes beneficios: evaluación diagnóstica e informe de recomendaciones en función de los parámetros descritos por el referencial de requisitos de gestión de calidad; asistencia técnica para desarrollar planes de mejora institucional, auditoría para la certificación de calidad de la gestión mediante otros organismos.

Para su implementación, se registraban y precalificaban las instituciones que participaban en las acciones de formación de profesionales implementadas por la Secretaría de Empleo, así como las instituciones de formación de profesionales que llevaban a cabo

procesos de mejora continua de la calidad de su gestión y se conformaban alianzas estratégicas con actores sociales claves para construir redes que consolidaran y potenciaran los referentes de calidad existentes (universidades, IRAM, FAM, etc.). De este modo, se estimulaba y fortalecía la vinculación en un territorio de una red de instituciones de formación continua y de las oficinas de empleo y, también, se procuraban mejoras en la calidad del empleo, las calificaciones y las condiciones de trabajo, considerando las alternativas estratégicas para efectuar intervenciones en materia de empleo y formación.

G13: Evolución Instituciones Beneficarias PFIFP (2006/2007)



que

Fuente: elaboración propia en base a datos del sistema de información de MTEySS

G13 muestra la cantidad de Instituciones de Formación Profesional implicada en procesos de mejora, ofrecidos por parte del MTEySS, disminuyó entre el año 2006 y 2007.

2.11 - PET

Este programa se creó con el objetivo de mejorar la empleabilidad y las oportunidades de inserción laboral de los trabajadores desocupados. Mediante resolución se facultó a la Dirección Nacional de Promoción del Empleo para dictar las normas complementarias, de aplicación y modificatorias necesarias al desarrollo de las actividades de entrenamiento

para el trabajo. El PET, en concreto, fomentó la participación de beneficiarios del SCyE y del PJMyMT en actividades de entrenamiento laboral tanto en el Estado como en las empresas privadas, y apuntó al logro del aumento de la empleabilidad de los trabajadores involucrados en tales actividades y el estímulo de sus posibilidades de incorporación a puestos de trabajo.

En un comienzo, los proyectos podían tener una duración entre 3 y 12 meses con una carga horaria de entre 4 y 6 horas diarias con un tope de 30 horas semanales. Sin embargo, mediante resolución del MTEySS, en el año 2008, se estableció que los proyectos que surgieran en el marco de las actividades de promoción del entrenamiento para el trabajo ante entidades privadas se limitarían a aquellas que supusieran una duración de hasta 3 meses y una extensión de 4 horas diarias o 20 semanales.

Además, los proyectos debían involucrar acciones de capacitación y financiamiento hasta de 5.000 pesos en insumos, herramientas o capacitación. Requería inscripción en un registro especial por parte de las empresas y la suscripción de un convenio entre las partes. La dependencia o empresas, por su parte, debían abonar un seguro de riesgos del trabajo y los traslados del trabajador; además de emitir un certificado de entrenamiento para el trabajo.

En el año 2007, según el sistema de información del MTEySS, la ejecución del PET registró 9.751 beneficiarios.

2.12 - Otros programas

Cabe mencionar y describir también otros programas introducidos en el período 2003/2007. Uno de ellos fue PILTC, cuyo objetivo consistió en lograr la inserción laboral en el sector privado de trabajadores desocupados con discapacidad. En cuanto a los beneficios, los trabajadores recibían mensualmente 150 pesos durante 9 meses. Este monto debía integrarse al que debía aportar el empleador fin de alcanzar el monto de la remuneración correspondiente. Una vez inscriptos en el registro nacional, los empleadores debían suscribir un convenio de adhesión que estableciera las condiciones, derechos y obligaciones de la incorporación al programa. Finalizado el plazo de vigencia

del convenio, cuando los trabajadores continuaban desempeñándose a los órdenes del empleador, debían percibir una suma igual o superior a la suma total que percibían durante dicho período. Por último, los convenios se firmaron con un conjunto de grandes empresas y fueron ejecutados con un número limitado de provincias.

Otro programa fue el RCFC, destinado a lograr que los empleados de las empresas o los beneficiarios de los talleres protegidos mejoraran sus competencias laborales por medio de la capacitación. También permitió a las instituciones de formación profesional la adquisición de nuevos equipamientos. Más concretamente, en el caso de las Pymes, se contempló el otorgamiento de un momento de 275 pesos para cada uno de los desocupados que participaran en actividades de este programa, y el monto subió a 500 pesos para grandes empresas. Asimismo, el MTEySS se obligó a aportar 225 pesos a los desocupados que formaran parte de proyectos ejecutados por Pymes, a los que se sumaron 50 pesos en concepto de gastos de traslado y refrigerio. Esta última suma también era abonada a los participantes de proyectos de grandes empresas.

Las empresas participantes recibían, por su lado, certificados de crédito fiscal que le permitían cancelar impuestos cuya aplicación, percepción y fiscalización se encontrara a cargo de las AFJP, excluyéndose los aportes y contribuciones destinados a la seguridad social. Las líneas de acción financiables eran: formación profesional; formación en informática básica; evaluación y certificación de competencias laborales; formación para certificación de estudios de nivel primario, secundario, terciario y superior; y prácticas formativas en puestos de trabajo. Además, se financiaban proyectos de hasta 300.000 pesos para que las empresas capacitaran a trabajadores ocupados y desocupados. Por el costo de inversión en equipos y medios pedagógicos se otorgaron certificados de crédito para cancelar los impuestos detallados en la normativa. Si la totalidad de las actividades eran destinadas a la capacitación de jóvenes desocupados entre 18 y 24 años, o a mujeres desocupadas en cualquier rango de edad, o a personas mayores de 45 años, o a personas con discapacidad, las empresas responsables resultaban beneficiadas con un aumento del 50% del monto total del crédito fiscal aprobado, siempre y cuando no fuera excedido el límite del tipo máximo permitido.

En tercer lugar, se destaca el PATTPP. Este programa, creado en 2006 bajo la órbita del MTEySS, ofreció una ayuda financiera de 150 pesos mensuales a discapacitados que formaran parte de los talleres protegidos de producción y que funcionaban en el interior de diversas ONG's, las cuales debían inscribirse en un registro y, a cambio, recibían asistencia técnica y ayuda financiera en caso de tener a cargo trabajadores/discapacitados.

En cuarto lugar, cabe nombrar al PAFS, el cual estuvo dirigido a asociaciones sindicales constituidas conforme a la ley 23.551 y proporcionó asistencia técnica y financiera para el desarrollo de actividades de formación sindical. El objetivo último del programa era apoyar la constitución de estructuras de formación sindical de las organizaciones y crear espacios para el análisis, la discusión y la elaboración de respuestas de los sindicatos frente a los cambios operados en el mundo del trabajo.

En quinto lugar, también se debe mencionar el PFEP, creado para apoyar el desarrollo de tramas productivas locales densas en microempresas o pequeños productores. Su objetivo era fortalecer la creación y el sostenimiento del empleo decente en el nivel local a partir del fortalecimiento de unidades productivas asociadas. Para su implementación, se contempló la detección de iniciativas en el nivel local por parte de municipios, los cuales presentaron las propuestas a través de GECAL. Las mismas debían contemplar la participación de unidades productivas previamente existentes con algún grado de asociatividad entre ellas y preveían favorecer la conformación de centros de servicios a la producción o proyectos productivos asociativos. Los proyectos aprobados eran financiados mediante un subsidio que contemplaba los ítems de insumos, maquinarias, herramientas, elementos de protección personal, capacitación, asistencia técnica y obras complementarias. Los montos del subsidio variaban entre 35.000 mil pesos y 300.000 mil pesos en función de su impacto en términos de generación de empleo. Para ser aprobados, finalmente, se requería la activa participación de los municipios como garantes del proyecto, y la integración al mismo de instituciones y profesionales de apoyo.

Por último, el Interzafra, creado en el año 2005, fue un programa específico que tuvo como objetivo mejorar la empleabilidad e inserción laboral de los trabajadores pertenecientes a las actividades cítrica y azucareras en la etapa de interzafra. Para su

ejecución, este programa implicó la coordinación a través de convenios entre el MTEySS y los gobiernos provinciales. A su vez, comprendió a trabajadores mayores de 18 años de edad que no participaban de programas de empleo ni percibían prestaciones previsionales o del seguro por desempleo. Los beneficios, en primera instancia, consistieron en una ayuda económica que iba de los 150 pesos a los 225 pesos mensuales para los trabajadores durante el período de referencia. Luego el monto se incrementó a 400 pesos mensuales durante 4 meses.

Resultados inmediatos

En el período de gobierno que reconoce como Presidente de la Nación Argentina a Néstor Kirchner, la desocupación comenzó a mermar tras haber alcanzado sus picos máximos en los años 2002 y 2003 (ver Anexo 2, Tabla 2). No obstante, el PJyJHD siguió en funcionamiento, aunque fue reduciendo sostenidamente su alcance respecto del 2003, hasta llegar casi a la mitad de los beneficiarios en 2007.

En forma conjunta con el PJyJHD, también se mantuvieron otros programas implementados durante la gestión de Eduardo Duhalde. Estos fueron: el SD, el PDEL, el REPRO y el PEC. A diferencia de la tendencia observada en el caso del PJyJHD, estos últimos mostraron un alcance relativamente estable e incluso, en algunos casos, creciente (SD, por ejemplo). En parte, las bajas del PJyJHD se explican por la inserción (no asistida) en el mercado laboral de muchos beneficiarios, pero también por el traspaso de muchos trabajadores desocupados desde el PJyJHD a otros programas activos que exigían contraprestaciones y a cambio otorgaban mayores beneficios, sobre todo, en lo vinculado a la mejora de la empleabilidad.

Al conjunto de programas iniciados y/o implementados en el 2002, en el marco del PIPP, se sumaron 17 nuevos programas de empleo, como mínimo. A partir de los datos disponibles, debe decirse que todos ellos se constituyeron como alternativas activas concentradas, sobre todo, en la PEA desocupada, aunque también se incluyeron otros sectores tales como trabajadores empleados en el sector privado, discapacitados y microemprendedores. Además, se otorgaron beneficios directos, bajo ciertas condiciones, a empresas, y también a ONG's e instituciones de formación profesional.

En torno a los objetivos y beneficios de los nuevos programas, se destacó una tendencia a la promoción del empleo y el autoempleo. En línea con esto último, aparece con recurrencia la oferta de actividades de orientación, capacitación y formación. De hecho, casi todos los programas analizados incluyen acciones obligatorias por parte de los beneficiarios destinados a aumentar su calificación laboral. Sin embargo, a diferencia del período anterior, emergieron también nuevas alternativas que apuntaron al logro de la creación de empleos genuinos (o trabajo decente según OIT) y, por tanto, a la inclusión socio laboral plena. Son ejemplos el MAO, el PIL (en todas sus versiones), el PHT y el PFEP.

Por otra parte, los modelos de gestión previstos en cada uno de los programas oscilaron entre la centralización y la descentralización operativa. No se corroboran programas que contemplen lo que oportunamente ha sido rotulado como 'gestión asociada' en el capítulo 1 del presente trabajo.

Por último, la cantidad total de beneficiarios comprendidos por el conjunto de programas descriptos muestra, a lo largo del período, una tendencia decreciente (ver Anexo 2, Tabla 5) que acompañó la caída del nivel de desocupación y la mejora del nivel de empleo (ver Anexo 2, Tabla 2). En otros términos, la caída del total de beneficiarios anuales fue escoltada por la disminución de la tasa de desocupación y el aumento de la tasa de empleo. A su vez, se destacó una mayor tasa de crecimiento de empleo privado en comparación con la tasa de crecimiento del sector público (ver Anexo 2, Tabla 3 y 4). Si bien es cierto que los dos sectores comenzaron a absorber fuerza de trabajo, el sector privado lo hizo a una tasa mayor que el sector público.

Conclusiones

A lo largo del período 2003/2007, Argentina experimentó una importante recuperación, tanto en materia económica como social²³¹. Por un lado, las principales variables

²³¹ Vale insistir en este aspecto. No pocos analistas llegaron a etiquetar el proceso de recuperación como el "Milagro Argentino". Especialistas internacionales, incluso, expresaron dificultades para poder explicar, desde enfoques tradicionales, ortodoxos o clásicos, el retorno a un sendero de crecimiento económico a "tasas chinas".

macroeconómicas mostraron claros signos de mejoría. Tal como se ha escrito, el PBI comenzó a crecer, acompañado por la obtención continuada de 'superávits gemelos'²³². También se avanzó en un proceso de desendeudamiento y en un aumento real y significativo de los ingresos salariales (ver Anexo 1, Tabla 3).

El proceso de recuperación económica experimentado, según sostienen algunos especialistas, se nutrió tanto de causas relacionadas con el contexto internacional²³³ como también de causas internas. Las primeras se vincularon, básicamente, con el aumento de precios de los productos básicos (commodities) y de la demanda internacional. Las segundas tuvieron que ver con la decisión gubernamental de mantener un tipo de cambio real estable y competitivo que favoreciera las exportaciones agrícolas y manufactureras y, al mismo tiempo, posibilitara la obtención de excedentes gemelos.

En lo social, las expectativas negativas comenzaron a revertirse y el nivel de conflictividad social disminuyó. También el desempleo empezó a evidenciar una tendencia decreciente (ver Anexo 2, Tabla 2). En este sentido, Luis Beccaria²³⁴ ha concluido, por ejemplo, que "la intensidad neta de la generación de empleos asociada con la recuperación económica constituyó la característica más notable de este período"²³⁵. Vale agregar, además, que se trató de un incremento de puestos de trabajo encabezado, en gran medida, por el sector privado.

En lo tocante a la implementación de las diferentes políticas públicas consideradas, se advierte cierta correspondencia con los objetivos y cursos de acción previstos. Si bien existieron dificultades inherentes a la gestión de ciertas políticas públicas (tratadas con detalle en el último capítulo), se puede arriesgar un escenario de continuidad entre las instancias de planificación y ejecución de las diferentes medidas y programas públicos.

²³² Término que se utiliza para hacer referencia a la situación en la cual un país presenta, en forma simultánea, superávit fiscal y superávit en la balanza de pagos.

²³³ Este factor fue preponderante a la de hora argumentar la recuperación de la economía argentina. Las élites políticas locales opositoras al oficialismo sostuvieron, incluso, que el modelo de desarrollo impulsado por el oficialismo tan solo era viable por el "viento de cola".

²³⁴ Economista por UBA, especialista en Economía Laboral.

²³⁵ Beccaria, Luis et al (2007). En Wylde, C. (2012:120).

En general, en el período 2003/2007 los instrumentos de política económica fueron centrales para promover el crecimiento económico y la inclusión social por la vía del empleo. La estrategia macroeconómica se concentró en el régimen cambiario y a partir de allí se procuró el crecimiento económico con generación intensiva de empleo. Detrás de la política económica, se situó a las políticas sociales de empleo, las cuales fueron pensadas, mayoritariamente, como herramientas auxiliares de asistencia y promoción concentradas en la PEA desocupada y destinadas, sobre todo, a acompañar la inclusión genuina mediante la inserción de los desocupados en el mercado de trabajo.

CAPÍTULO 4: GOBIERNO DE C. FERNÁNDEZ (2007/2011)

El presente capítulo traza un recorrido por las diferentes políticas públicas formuladas e implementadas desde las diversas dependencias de la APN destinadas a generar, de modo directo o indirecto, las condiciones propicias para el aumento y la mejora del trabajo y el empleo en Argentina, a lo largo de los años 2008, 2009, 2010 y 2011. Del mismo modo que en los dos capítulos anteriores, e intentando sostener un enfoque multinivel y secuencial, el contenido se organiza a partir de dos secciones diferenciadas. La primera sección comprende al conjunto de objetivos, medidas, aspectos de implementación y resultados inmediatos de las políticas económicas; mientras que la segunda sección abarca a los programas de empleo ejecutados durante el período, considerando también sus objetivos, sus aspectos de implementación previstos y sus resultados inmediatos. Por último, en el final del capítulo se intenta una conclusión relativa a los avances y retrocesos, suscitados durante la etapa 2008/2011, en materia de trabajo y empleo.

Punto de partida

Al momento de asumir la Presidencia de la Nación Cristina Fernández de Kirchner, tanto la situación económica como social, en general, gozaban de buena salud. Por un lado, salvo el IPC y el nivel de emisión monetaria, el resto de los indicadores macroeconómicos arrojaban cifras, como mínimo, alentadoras. Por otro lado, el nivel de desempleo venía marcando caídas considerables año tras año, los salarios reales registraban aumentos continuos y, por último, la pobreza venía reduciéndose de manera ininterrumpida.

En este escenario nace el nuevo gobierno que, en la voz de la flamante Presidenta, advierte: "(...) siempre creímos en el país y en sus hombres y sus mujeres, en el pueblo y la nación, palabras que tal vez en tiempos de globalización no suenan bien o suenan raro al menos, pero a poco de conocer los países con más desarrollo económico y social e indagar en las claves de su crecimiento y de su desarrollo, uno puede encontrar en la defensa irrestricta de sus propios intereses, como estados y sociedades, la clave de ese

avance, la clave de ese desarrollo. Por eso, pueblo y nación en tiempos de globalización siguen más vigentes que nunca, representar los intereses de los argentinos²³⁶.

De esta manera, colocando como fundamento del discurso oficial, y también de las políticas públicas, la defensa de los intereses de los argentinos a través del fortalecimiento del Estado - Nación, como herramienta para enfrentar los embates propuestos por la globalización económica y cultural, se inicia un nuevo período para la APN en particular y, para la sociedad argentina en su conjunto, que no tardará en evidenciar los obstáculos y las limitaciones para el pretendido desarrollo nacional por la vía de la inclusión laboral.

Sección 1: políticas económicas. Objetivos, aspectos de implementación y resultados

En el presente período se hicieron responsables del manejo de la política económica argentina los ministros Martín Lousteau, Carlos Fernández y Amado Boudou. Todos ellos, al igual que en la administración de Néstor Kirchner, quedaron subordinados a un objetivo básico ligado con la generación y mejora del trabajo y el empleo.

Por otro lado, la política económica de este período, en general, continuó presentando rasgos keynesianos o bien nekeynesianos toda vez que fijó como prioridad el alto nivel del gasto público y la redistribución de ingresos²³⁷ como instrumentos imprescindibles para impulsar el crecimiento económico y atender a las exigencias que planteaba el desarrollo nacional, tanto desde el punto de vista económico como también social. Además, se implementaron reformas de corte estructural que respondieron a una concepción, por parte de la élite gobernante, intervencionista del Estado que abogaba por la enérgica participación estatal en los procesos socioeconómicos iniciados luego del abandono de la convertibilidad.

1 – Política fiscal

El superávit fiscal, acompañado de un alto nivel de gasto público, también fue uno de los objetivos de la política económica del primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Para lograrlo, se sostuvieron las retenciones a las exportaciones e incluso se pretendió

²³⁶ Fernández, C. (2007). Fragmento del discurso pronunciado en el acto de asunción presidencial.

²³⁷ Años más tarde, el economista Axel Kicillof difundió la traducción de estos supuestos bajo una consigna síntesis: "distribuir para crecer".

ampliarlas, aunque finalmente no resultó posible²³⁸. También se procedió a la reestatización del sistema de jubilaciones y pensiones (eliminación de las AFJP) mediante la creación del SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino), financiado a través de un régimen solidario de reparto con el fin de disponer de "una masa de recursos importantes para incrementar la demanda interna a partir de transferencias del Estado y del plan de obras públicas"²³⁹.

Para proceder a la puesta en marcha del SIPA, se sancionó la ley 26.425. A través de la misma se eliminó el régimen de capitalización (artículo 1), se transfirió en especies a la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) los recursos que integraban las cuentas de capitalización individual de los afiliados y beneficiarios al régimen de capitalización del SIPA previsto (artículo 7), se estableció que la totalidad de los recursos sólo podían ser utilizados para el pago de los beneficios del SIPA y se prohibió la inversión de los fondos en el exterior (artículo 8).

Además, la ley citada creó, en el ámbito de la ANSES, el Consejo del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del SIPA cuyo fin era el monitoreo de los recursos del sistema (artículo 12). También estableció que la ANSES debía adoptar las medidas necesarias para hacer operativa la presente ley en lo relativo a la percepción de los aportes y el pago de los beneficios por jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento en el plazo de los 60 días a partir de la fecha de entrada en vigencia de la ley (artículo 19).

Otro aspecto destacable fue el aumento de la participación de los impuestos directos en la estructura tributaria, es decir, los impuestos que gravan los ingresos de las personas. Además, se bajó la participación de los impuestos indirectos, se introdujeron impuestos a los créditos y débitos en cuentas corrientes (cheques). No obstante, se mantuvo marginal la participación de los impuestos al patrimonio.

Sin embargo, pese a haberse incrementado las fuentes de recursos para sostener el nivel de gasto público sin resignar la obtención de superávit fiscal, los cierres de ejercicio, año tras año, comenzaron a delatar un superávit primario decreciente y un resultado financiero deficitario.

²³⁸ Vale recordar la debatida resolución 125/08 del Ministerio de Economía de la Nación, a través de la cual se pretendió implementar un esquema de retenciones móviles a las exportaciones agropecuarias. Finalmente esta iniciativa encontró un freno determinante en el Senado de la Nación y tuvo que derogarse dicha resolución.

²³⁹ Barrios, A. (2015:27). Op. Cit.

G1: Evolución Posición Fiscal (2003/2011)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC

Durante la etapa 2008/2011, según G1, se evidencia la interrupción de resultados financieros (incluye gastos totales) con signo positivo en aumento. La tendencia, ahora, se muestra inestable, con fuertes caídas en los años 2009 y 2011. Por su parte, el superávit primario (resultado financiero antes del pago de intereses) acusó una caída importante en el año 2009 y 2011. En general, se puede advertir que la situación fiscal, luego de la crisis, no volvió a exhibir las características que mostró a lo largo del período 2003/2007.

Parte del deterioro de las cuentas públicas se puede explicar por la decisión de sostener un nivel de gasto público elevado, orientado a anclar "tarifas públicas con subsidios que, al cabo de unos años, comenzarían a pesar fuertemente en las cuentas fiscales (...)"²⁴⁰. En general, el alto gasto público durante este período se justificó como un instrumento anticíclico tendiente a morigerar los efectos locales (vía comercio exterior) causados por la crisis internacional del año 2008.

2 – Política monetaria y financiera

El horizonte de la política monetaria, durante este período, no fue distinto al período anterior. Es decir, se continuó con un tipo de política monetaria fundamentalmente

²⁴⁰ Musacchio, A. (2015:166). Op. Cit.

expansiva, promovida especialmente por el aumento sostenido de la cantidad de dinero disponible en la economía local. El alto nivel de emisión, en parte, apuntó a compensar el deterioro fiscal. Sin embargo, también contribuyó a profundizar la trepada constante del nivel general de precios que venía expresándose, por lo menos, desde el año 2007.

G2: Evolución IPC – Base 1999 = 100 (2003/2011)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Ecolatina

La tasa de crecimiento interanual del IPC, durante el gobierno de Cristina Fernández, se mantuvo por encima de las tasas registradas durante la etapa 2003/2007. Esto es lo que, en parte, se puede observar en G2.

Como consecuencia del aumento sostenido de precios, también empezó a aumentar la demanda de divisas para atesoramiento. Frente a esto último, el gobierno actuó "restringiendo la compra de divisas, sobre todo para el sector minorista (...)"²⁴¹. Más tarde, las limitaciones se robustecieron y "las restricciones se impusieron con requerimientos tales como la obligación de justificar el origen de los fondos, el otorgamiento de cupos de compras relacionados con la capacidad económica declarada, la prohibición de divisas para el ahorro, la introducción de un anticipo de impuesto a las ganancias que grava la

²⁴¹ Ídem, p. 167.

compra de divisas para turismo, las compras con tarjeta de crédito en el extranjero y los pasajes aéreos al exterior”²⁴².

Otro aspecto importante fue el mantenimiento del objetivo de desendeudamiento externo. Para ello, en abril del 2010, mediante el decreto 563/10, se reabrió la posibilidad de ingresar a la reestructuración que había hecho Argentina en el año 2005. Concretamente, el decreto 563/10 fue la vía por la cual se estableció, entre otras cosas, la reestructuración de la deuda del Estado Nacional, instrumentada en los títulos públicos que fueran elegibles para el canje dispuesto en el 2004 y que no hubiesen sido presentados al mismo (artículo 1). También se dispuso mediante dicho decreto la emisión y ampliación en una o varias series de bonos y valores fijando montos máximos (artículo 2).

Finalmente, la política de desendeudamiento encontró, en el año 2010, la oportunidad de reabrir el ingreso a la reestructuración iniciada en el año 2005. De esta forma, “casi con las mismas condiciones anteriores, el porcentaje de adhesión aumentó del 76% al 92,4%, al ingresar algo más de 12 mil millones de dólares entre inversores institucionales y minoristas, de 18.300 millones que seguían fuera del canje 2005”²⁴³. Luego de los dos canjes de deuda, quedaron afuera del canje un 7,6% de los holdouts.

G3: Evolución Deuda Pública (2003/2011)



Fuente: elaboración propia en base a Chequeado.com (sobre datos de Econometría y Finsoport)

²⁴² Idem, p. 167.

²⁴³ Barrios, A. (2015:145). Op. Cit.

G3 muestra, por un lado, que a lo largo del período 2008/2011 la deuda pública externa no sufrió variaciones considerables, mientras que la deuda pública total (en términos absolutos) se incrementó levemente en los años 2010 y 2011. Por otro lado, G3 muestra que el ratio Deuda Pública Total/PBI disminuyó en el 2010, luego de haberse mantenido estable en el año 2009. En general, diferentes especialistas y consultoras privadas coinciden en afirmar que, desde el 2004, Argentina experimentó un proceso de desendeudamiento evidente que se explica "por las renegociaciones de deuda 2005 y 2010, la estatización de las AFJP y el pago de deuda con reservas"²⁴⁴.

3 – Política cambiaria y comercial

En materia cambiaria y comercial, durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner también se apuntó al superávit externo con el fin de generar divisas para usos diversos como la compra de bienes importados, el abastecimiento de la demanda de la clase media y alta con fines turísticos o de ahorro, o bien el pago de los intereses y vencimientos de la deuda externa. Para lograr dicho superávit externo, esta vez se recurrió al control progresivo de importaciones, introduciendo un sistema de autorizaciones vinculado a la relación entre las compras y la capacidad exportadora de los importadores, con el criterio de que estos últimos debían ingresar divisas equivalentes a sus pagos.

Otra dimensión que empezó a evidenciar inconvenientes fue la cambiaria, cuya ventaja se vio afectada, según Musacchio²⁴⁵, por el proceso inflacionario. Esto, a su vez, estimuló el aumento de las importaciones y comenzó a amenazar los saldos positivos de la balanza comercial. No obstante, el saldo comercial siguió siendo superavitario y las exportaciones, hasta el año 2011, "generaron todas las divisas que hacían falta (...) y fueron suficientes para iniciar el mayor proceso de desendeudamiento de nuestra historia"²⁴⁶.

²⁴⁴ Castiñeira, R. (2014). En Di Santi, M. *¿Argentina se desendeudó o no durante el kirchnerismo?* Chequeado.com

²⁴⁵ Economista, Especialista en Historia Económica y de las Políticas Económicas, Dr. En Ciencias Sociales. Actualmente es Investigador del Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social (IHES), FCE – UBA / IDEHESI - CONICET

²⁴⁶ Ídem, p.27

G4: Evolución Comercio Exterior (2002/2011)



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC y Ecolatina

En G4 se señala, por un lado, que entre los años 2008, 2009, 2010 y 2011, como se dijo, se mantuvo el superávit comercial y la disminución del TCR. No obstante, luego del 2008 (crisis internacional), las cantidades exportadas e importadas disminuyeron y, al año siguiente, retomaron un sendero de crecimiento que alcanzó un pico máximo en el año 2011.

4 – Política de rentas y control

Otra finalidad característica del gobierno, en este período, fue el avance en materia de redistribución de ingresos. Para aproximarse a tal fin, se dio impulso a la Asignación Universal por Hijo (AUH), la cual introdujo nuevos perceptores de ingresos: niños y, más tarde, mujeres embarazadas. Por otra parte, en relación a los precios, se intentó un control sobre los mismos a partir de presiones informales a empresarios que, más tarde, desembocaría obligadamente en la implementación del programa Precios Cuidados.

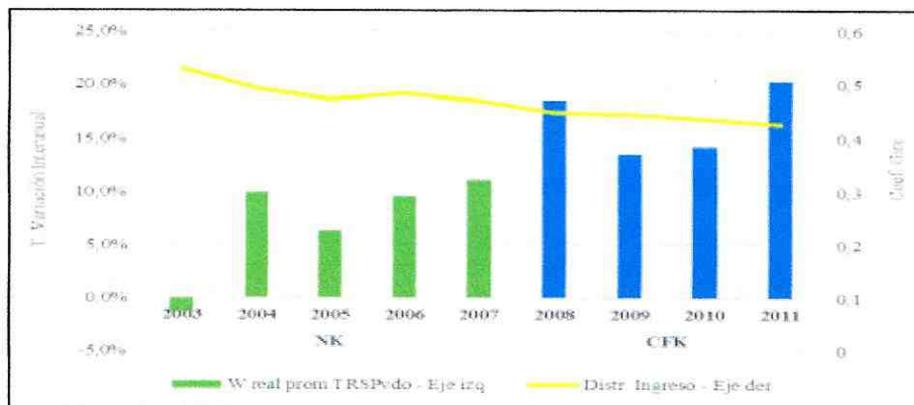
La AUH, en particular, fue implementada a través del decreto 1602/09, el cual estableció la incorporación al artículo 1 (fija las bases del Régimen de Asignaciones Familiares) de la ley 24.714 el siguiente texto: “un subsistema no contributivo de Asignación Universal por

Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal²⁴⁷.

El decreto en cuestión agregó que quedaban excluidos del beneficio previsto en el párrafo anterior los trabajadores que se desempeñaban en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil (artículo 2). A su vez, definió que la AUH consistía en una prestación no retributiva de carácter mensual, que se abonaría a uno solo de los padres, tutor o curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de 18 años que se encontrara a su cargo o sin límite de edad cuando se tratara de un discapacitado; o en ambos casos, siempre que no estuviese empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la ley 24.714 y modificatorias o complementarias (artículo 5). Finalmente, en el decreto se detallaron los requisitos para acceder a la AUH (artículo 6), las incompatibilidades de las prestaciones (artículo 9) y se asignó a la ANSES la facultad para dictar normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, supervisión, control y pago de las prestaciones (artículo 10).

Por otra parte, los salarios reales promedio mostraron, durante 2008/2011, variaciones interanuales positivas aunque inestables. Luego de la caída de los salarios poscrisis, estos comenzaron a recuperarse, alcanzando un pico máximo en 2011.

G5: Evolución W real promedio/C. Gini (2004/2011)



Fuente: elaboración propia en base a datos INDEC y CESO

²⁴⁷ Decreto 1602/09, artículo 1.

En G5 se señala que el aumento de los salarios reales (de trabajadores registrados del sector privado) sufrió una merma luego del 2008 y recuperó un elevado volumen de crecimiento en 2011. También, se observa que el Coeficiente de Gini per cápita indica que, pese a la crisis internacional, se mantuvo una tendencia hacia la mejora de la distribución equitativa del ingreso. Un elemento de influencia en dicha tendencia fue, sin dudas, la AUH, la cual logró, según Alejandro Barrios, la desmercantilización de los ingresos de los hogares más pobres en Argentina y un aumento de la participación de estos últimos en el ingreso nacional (de 0,4 puntos en 2009 y 0,9 puntos en 2012).

Resultados inmediatos

Las políticas económicas de la etapa 2007/2011 se encontraron atravesadas por los efectos locales causados por la crisis internacional desatada en el año 2008. En su conjunto, las medidas adoptadas apuntaron a combatir las consecuencias del colapso financiero internacional, pero sin trastocar los objetivos fundantes del modelo de crecimiento económico y desarrollo social promovido desde el año 2003. En este sentido, se acudió a reformas de carácter estructural como, por ejemplo, la reestatización de los fondos de jubilaciones y pensiones y la implementación de la AUH. La eliminación de las AFJP permitió a la APN disponer de mayores recursos para financiar el elevado nivel de gasto público. La AUH, por su parte, se prestó como un instrumento para efectuar una redistribución secundaria de ingresos que sirviera para proteger, sobre todo, a los sectores vulnerables de la población en su conjunto.

Como se ha intentado mostrar, los primeros años de la administración de C. Fernández de Kirchner revelan una desmejora de algunas variables macroeconómicas. El deterioro fiscal, el exceso de dinero circulante en la economía local, la elevada tasa de inflación y la caída de los ingresos por exportaciones son algunos ejemplos. Como contrapartida, se sostuvo el proceso de desendeudamiento y la mejora de la redistribución equitativa del ingreso.

A modo de síntesis, se puede afirmar que durante el período en cuestión se implementaron un conjunto de medidas económicas anticíclicas con características

heterodoxas²⁴⁸ tendientes a conservar la centralidad asignada al trabajo y al empleo, como así también la redistribución de la renta nacional como elemento inescindible del crecimiento económico.

Sección 2: políticas sociales de empleo. Objetivos, aspectos de implementación e indicadores

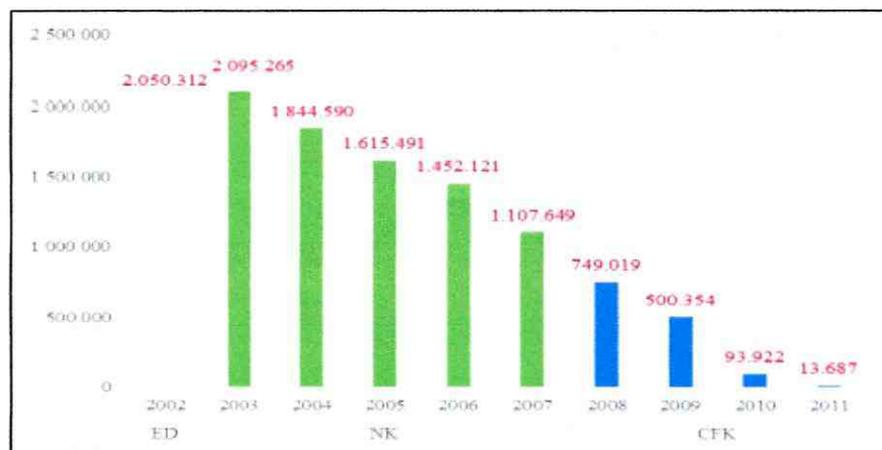
Esta última etapa encontró a los mismos referentes del período anterior a cargo del MTEySS y el MDS. A su vez, se sostuvieron todos los programas mencionados en el capítulo 3 y se agregaron dos nuevos: PJMyMT (Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo) y el PAT (Programa Argentina Trabaja).

A continuación se detalla la evolución de los programas extendidos y, posteriormente, se introduce el contenido y la evolución de los nuevos programas destinados a resolver las dificultades para la inserción laboral de trabajadores desocupados.

1 – Programas continuados

1.1 – PJyJHD

G1: Evolución Beneficiarios PJyJHD (2002/2011)



Fuente: elaboración propia en base a sistema de información MTEySS

²⁴⁸ Se puede afirmar que las interpretaciones y medidas económicas heterodoxas, en general, son aquellas que escapan al molde fijado por las recetas ortodoxas. Mientras que estas últimas ponen de relieve principios tales como racionalidad y equilibrio, las versiones heterodoxas incorporan prioridades relativas a la estructura social de un país.

G1 muestra una tendencia decreciente de beneficiarios para el período 2008/2011. En término comparados, el período de CFK comprende una cantidad de beneficiarios promedio por año significativamente menor que el período encabezado por NK.

1.2 - SD

G2: Evolución Beneficiarios SD (2002/2011)

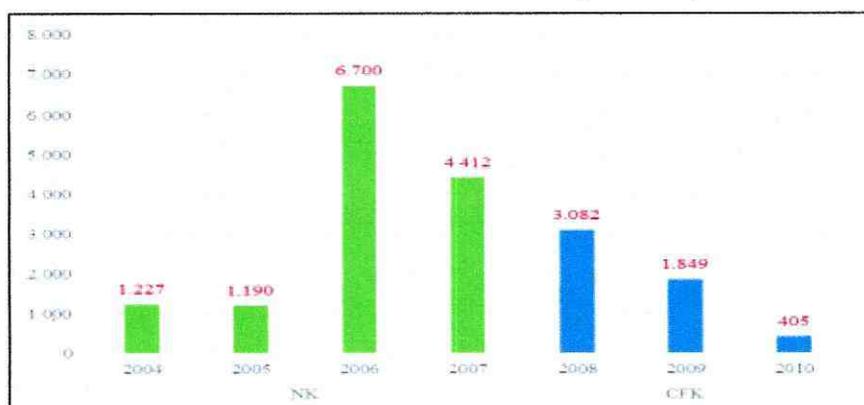


Fuente: elaboración propia en base a sistema de información MTEySS

Se constata en G2 un comportamiento irregular de la cantidad de beneficiarios por año. Tal como advierte Neffa, "esta información debe analizarse con cuidado, porque el número de beneficiarios puede haber variado al interior de cada año, y por otra parte puede tratarse de beneficiarios que permanecieron en el seguro sólo unos meses, antes de conseguir un empleo".

1.3 – PDEL V

G3: Evolución Beneficiarios PDEL V (2004/2011)

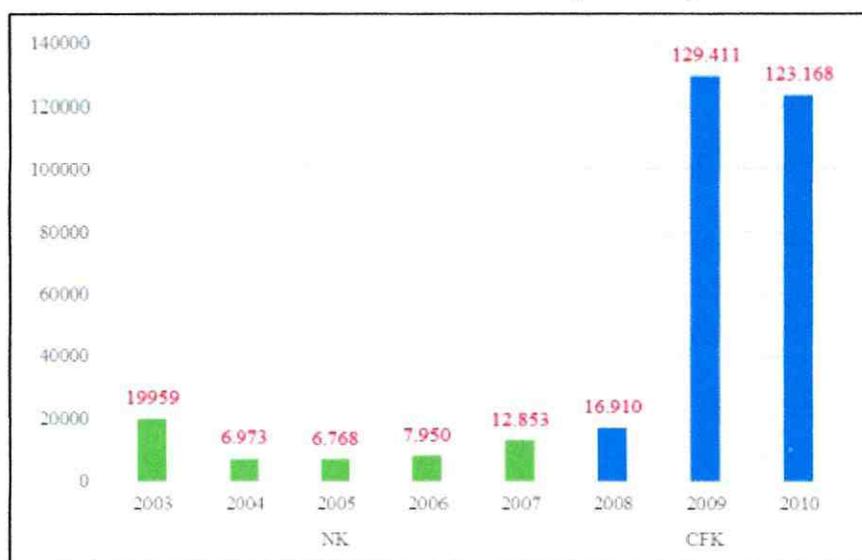


Fuente: elaboración propia en base a sistema de información MTEySS

La cantidad de beneficiarios del período de interés muestra en G3 una tendencia decreciente. Asimismo, si se compara la cantidad de beneficiarios promedio por año entre un período y otro, se advierte otra vez una disminución considerable.

1.4 – REPRO

G4: Evolución Beneficiarios REPRO (2003/2010)



Fuente: elaboración propia en base a sistema de información MTEySS

G4 permite observar un incremento notable de los beneficiarios del REPRO durante los años 2009 y 2010. Este aumento, según un informe de OIT titulado 'Pacto Mundial para el Empleo. Estudio Nacional. Argentina' (2011), se debe a que este programa fue utilizado como un estabilizador social central tendiente al sostenimiento del empleo durante los años siguientes a la crisis internacional del 2008. En particular, el REPRO actuó como un programa basado en la existencia de una relación laboral formal y fue complementario de otros programas basados, por el contrario, en la ausencia de dicha relación (SD, por ejemplo).

1.5 – PEC

G5: Evolución Beneficiarios PEC (2003/2011)

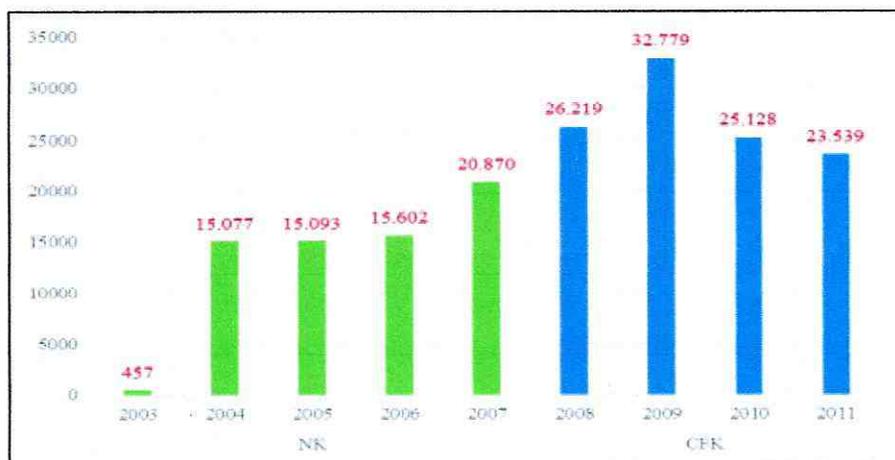


Fuente: elaboración propia en base a sistema de información MTEySS

A lo largo de la administración de CFK, según G5, se puede apreciar un incremento anual promedio de beneficiarios respecto del período anterior.

1.6 – MAO

G6: Evolución Beneficiarios MAO (2003/2011)

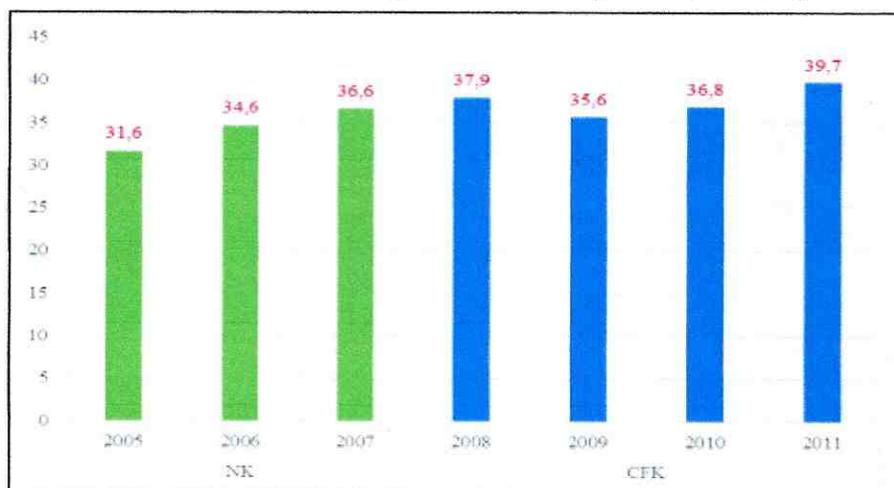


Fuente: elaboración propia en base a sistema de información MTEySS

G6 advierte que, al igual que el resto de los programas, la cantidad de beneficiarios del período 2008/2011 es mayor que la registrada, año tras año, en el período de gobierno de Néstor Kirchner.

1.7 – PNRT

G7: Evolución Tasa de Regularización Trabajadores (2005/2011)



Fuente: elaboración propia en base a sistema de información MTEySS

El gráfico 7 indica un leve incremento de la tasa de regularización promedio durante el período 2008/2011 en comparación con el período 2005/2007.

1.8 – SCyE

G8: Evolución Beneficiarios SCyE (2006/2011)

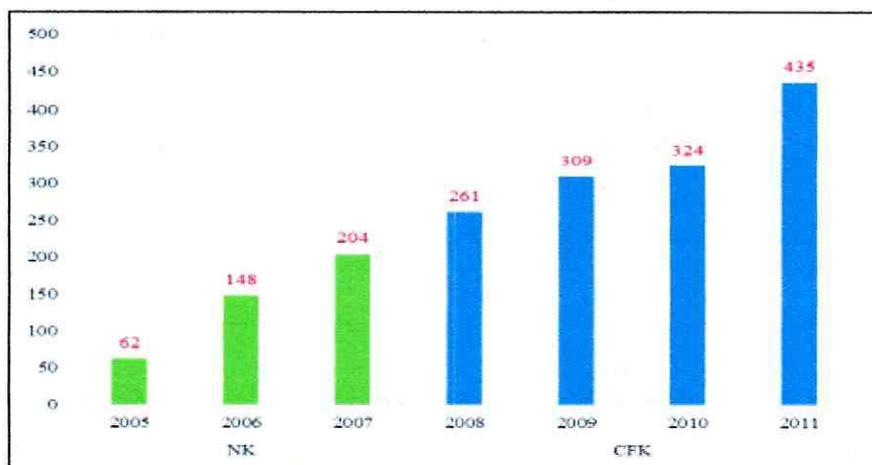


Fuente: elaboración propia en base a sistema de información MTEySS

En G8 es posible advertir un aumento sostenido de la cantidad de beneficiarios durante el mandato de CFK en particular, y también a lo largo de toda la serie en general. En parte, el aumento sostenido de beneficiarios del SCyE se explica por el hecho de haber sido uno de los programas que más absorbió a los beneficiarios del PyJHD.

1.9 – PFSPE

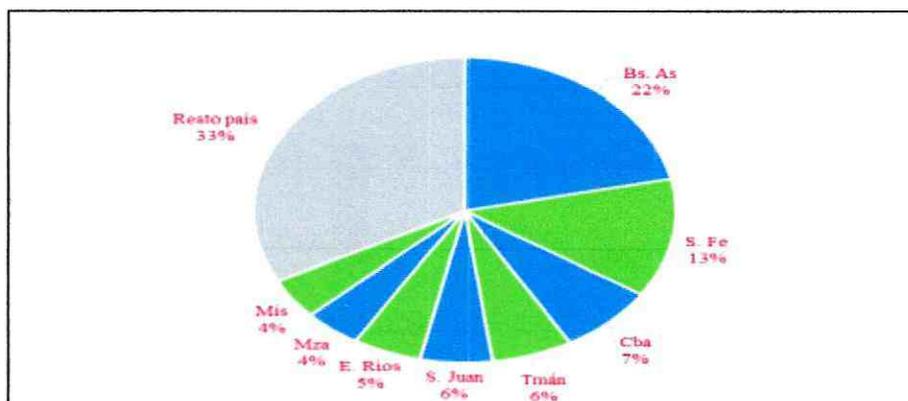
G9: Evolución OEM (2005/2011)



Fuente: elaboración propia en base a sistema de información MTEySS

La cantidad de OEM, según G9, aumentó en forma sostenida a lo largo de la serie. Aumentó tanto durante el período 2005/2007 como también durante el período 2008/2011.

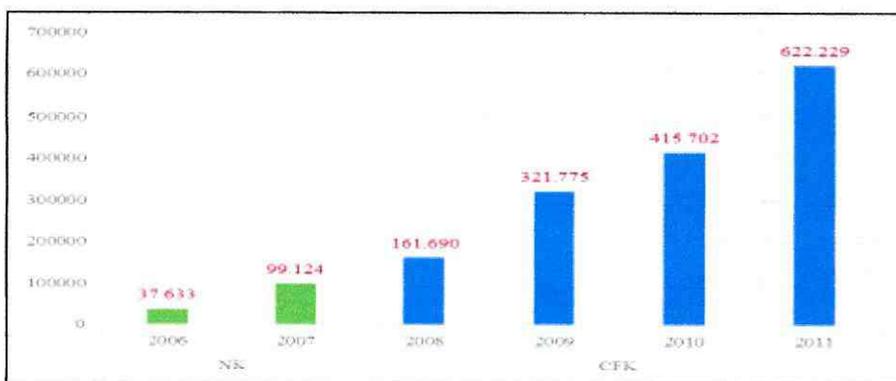
G10: Distribución OEM por provincia (2010)



Fuente: elaboración propia en base a sistema de información MTEySS

En G10 puede apreciarse que la Provincias de Buenos Aires concentra la mayor cantidad de OEM (22% del total). En segundo lugar, se encuentra S. Fe (13% del total). Detrás de las dos provincias mencionadas, se encuentran Córdoba (7% del total), Tucumán y San Juan (6% del total), Entre Ríos (5% del total), y Mendoza y Misiones (4% del total). La cantidad de OEM por provincia es una variable cuyo comportamiento puede explicarse por la extensión geográfica, el tamaño de la población y/o la tasa de desempleo de cada una de las provincias.

G11: Evolución Personas Atendidas OEM (2006/2011)

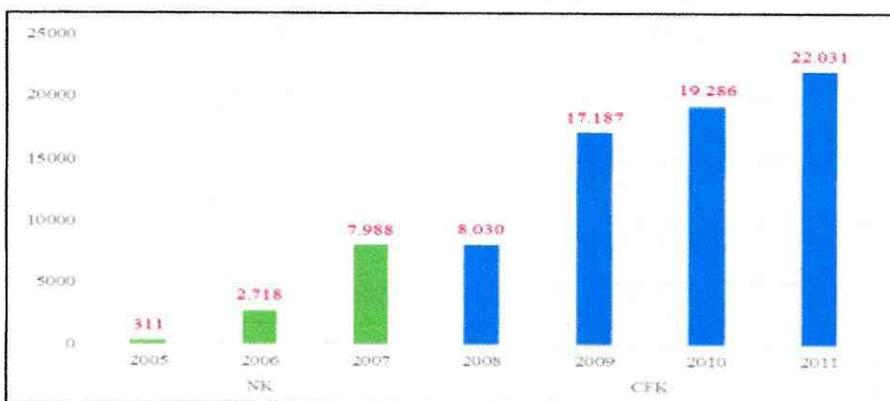


Fuente: elaboración propia en base a sistema de información del MTEySS

A lo largo de toda la serie, según G11, se puede advertir un aumento sostenido de la cantidad de personas atendidas, por año, en las OEM.

1.10 – PIL

G12: Evolución Beneficiarios PIL (2005/2011)



Fuente: elaboración propia en base a sistema de información MTEySS

En G12 se repite la misma tendencia que se observa en los gráficos anteriores. Es decir, un aumento sostenido a lo largo de los dos períodos.

1.11 – PFFCCL

G13: Evolución Beneficiarios PFFCCL (2003/2012)

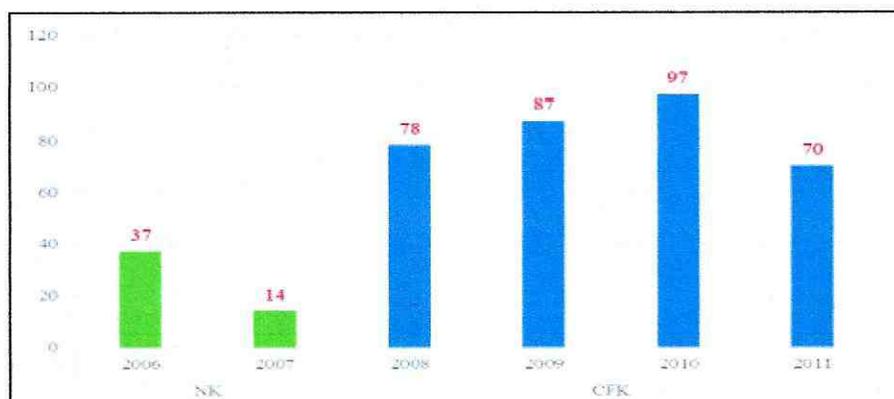


Fuente: elaboración propia en base a sistema de información MTEySS

La evolución de la cantidad de beneficiarios del PFFCCL, según G13, se muestra en aumento constante año tras año, exceptuando los años 2010 y 2011 para las certificaciones y el año 2011 para las actividades de formación.

1.12 – PFIFP

G14: Evolución Instituciones Beneficiarias PFIFP (2006/2011)

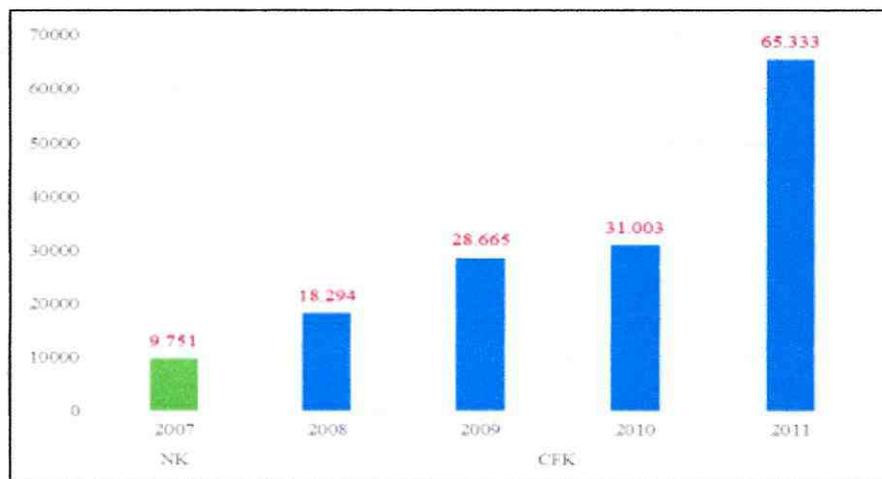


Fuente: elaboración propia en base a sistema de información MTEySS

G14 muestra una evolución inestable de las instituciones incorporadas a procesos de mejora. Durante la administración de CFK se verifica un incremento sostenido hasta el año 2010, verificándose un descenso en el año 2011.

1.13 – PET

G15: Evolución Beneficiarios PET (2007/2011)



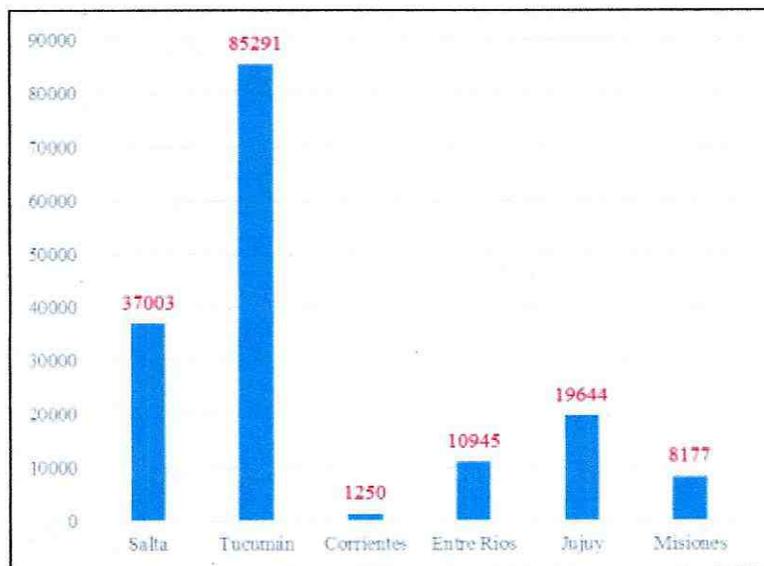
Fuente: elaboración propia en base a sistema de información MTEySS

G15 afirma una tendencia en aumento y sostenida de los beneficiarios anuales del PET.

1.14 – INTERZAFRA

De acuerdo con la información de la cuenta inversión que publicó, en su momento, el MECON, el número total de beneficiarios, a diciembre del 2008, alcanzó los 22.762 beneficiarios. Luego, entre el cuarto trimestre del 2009 y el 1er trimestre del 2001, se registró la siguiente cantidad de beneficiarios por provincia.

**G16: Cantidad de Beneficiarios INTERZAFRA por provincia
(4to trimestre 2009/1er trimestre 2011)**



Fuente: elaboración propia en base a sistema de información MTEySS

G16 permite concluir que la mayor cantidad de beneficiarios del INTERZAFRA se encuentra en Tucumán, Salta y Jujuy. Estas tres provincias son, por cierto, las principales productoras de azúcar de Argentina y, por lo tanto, las que mayor fuerza de trabajo ocupan en el rubro.

1.15 – Otros programas continuados

Otros programas continuados, ya descriptos en el capítulo anterior, fueron el PILTC, el RCFC, el PTC, el PHT, el PATTPP, el PAFS y, por último, el PFEP, cuyo programa, desde su creación (2007) hasta el año 2009, financió más de 180 proyectos, según Neffa. Sobre cada uno de estos programas se ha podido constatar la continuidad a lo largo del período abordado en este capítulo, sin embargo no se ha podido obtener datos relativos a la evolución de los mismos.

2 – Programas Nuevos

2.1 – PJMyMT

Este programa fue creado por resolución N° 497/2008 y se enfocó a la inclusión socio – laboral de jóvenes entre 18 y 24 años de edad. En concreto, el objetivo del programa fue el incremento de la empleabilidad de los jóvenes.

En cuanto a los beneficios, el programa se abocó a brindar apoyo en aspectos tales como la terminalidad de estudios, adquisición de oficios por medio de cursos de formación profesional, la búsqueda e inserción laborales, iniciativas de autoempleo y realización de prácticas calificantes. También se incluyó una asignación económica por beneficiario con una base de 150 pesos por un plazo que varió entre 2 y 18 meses condicionados al cumplimiento de compromisos específicos vinculados a la participación en actividades del programa. A su vez, dichas actividades podían orientarse al aumento de la empleabilidad por la vía de la formación o apoyo a la inserción laboral o bien a través de inserción laboral bajo patrón o por cuenta propia.

En resumen, los beneficios se organizaron en torno a programa de formación para la certificación de estudios, cursos de formación profesional, certificación de competencias profesionales, apoyo a la formación de emprendimientos independientes, prácticas laborales o entrenamiento, incentivos financieros a la demanda de trabajo de Pymes y, finalmente, ayudas económicas.

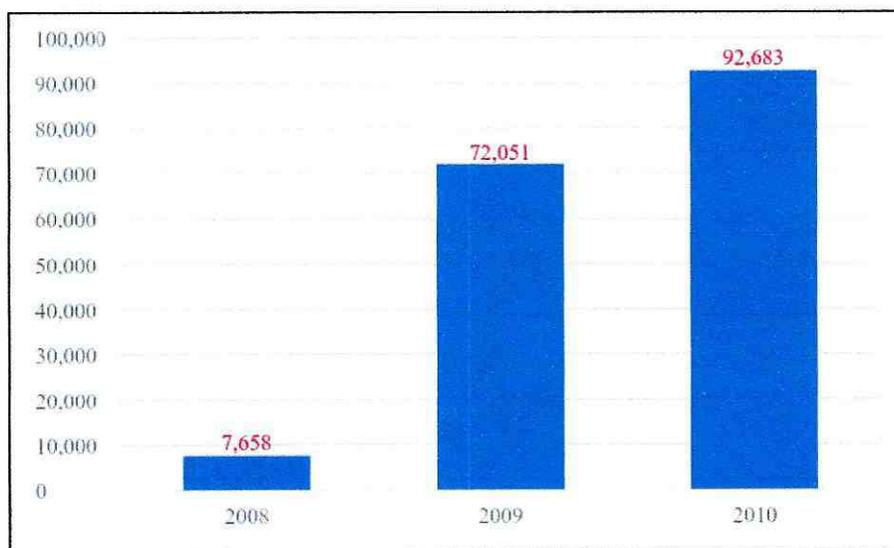
Por otra parte, algunas acciones estratégicas del programa fueron la orientación e inducción de los jóvenes al mundo del trabajo, la asistencia permanente para el trazado de estrategias para la búsqueda laboral, la intermediación laboral de las oficinas municipales de empleo a través de la asignación de un tutor personal a cada joven integrante del programa. Este tutor debía proponer al joven actividades, evaluar su desempeño, promover su participación activa y derivarlo a entrevistas de trabajo en función de vacantes de empleo ofrecidas por las empresas.

La gestión de este programa se apoyó en las capacidades institucionales en el nivel local, en particular los municipios, a través de los servicios municipales de empleo. Sin embargo, también se basó en la participación y coordinación de acciones por parte de gobiernos provinciales y municipales, instituciones de formación profesionales, organizaciones empresariales, organizaciones sindicales y ONG's.

Por último, se establecieron algunas incompatibilidades tales como la percepción de ayudas económicas previstas por el SCyE, el PJyJHD y otros programas sociales de empleo nacionales, provinciales, municipales, o bien prestaciones previsionales y pensiones no contributivas (salvo las otorgadas por motivos de discapacidad del titular).

Según los datos disponibles, el comportamiento de la cantidad de beneficiarios, año tras año, fue el siguiente.

G17: Evolución Beneficiarios PJMyMT (2008/2010)



Fuente: elaboración propia en base a sistema de información MTEySS

Los beneficiarios del PJMyMT, según G17, aumentan año tras año, aunque lo hacen a mayor escala entre el año 2008 y 2009 que entre el año 2009 y 2010.

2.2 – PAT

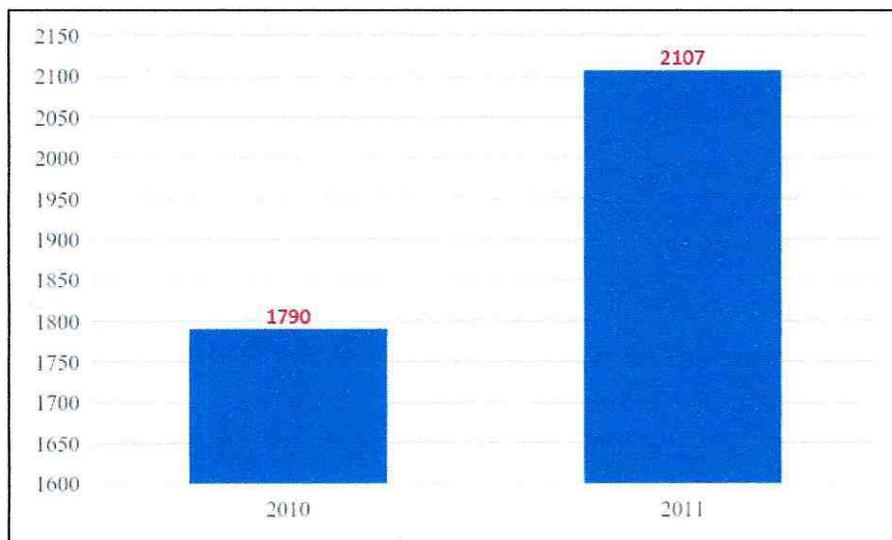
A través del Argentina Trabaja, el gobierno se propuso crear 100.000 empleos mediante cooperativas que serían constituidas al principio en el conurbano bonaerense, dado que aquí se registraban las mayores tasas de desempleo e indigencia. En primera instancia, se estimó que cada cooperativa iba a reunir entre 50 a 70 personas. Asimismo, las cooperativas, desde la perspectiva del programa, tenían como finalidad realizar trabajos comunales simples, de pequeña y mediana dimensión (reparación y ampliación de escuelas, arreglo de baches, instalación de cloacas, mejora y mantenimiento de los espacios públicos, etc.).

A los fines de la implementación del PAT, el gobierno nacional, a través del Ministerio de Planificación, se encargó de realizar los aportes a los municipios para que estos últimos gestionaran las actividades, comprara los insumos y herramientas, y estableciera los dispositivos de seguridad. Por otra parte, la distribución de los excedentes a los asociados se fijó de antemano bajo una suma de dinero mensual en concepto de sueldo. Para cobrarlo, los socios de las cooperativas debían anotarse como monotributistas sociales y efectuar el aporte correspondiente, con lo cual el sueldo neto factura sería de 1.240 pesos.

En cuanto a las autoridades, la normativa estableció que cada cooperativa debía tener un presidente, un secretario y un tesorero. A su vez, se preveía un coordinador general, designado con el acuerdo del MDS y las autoridades locales, que debía organizar las tareas de los miembros. Asimismo, las autoridades municipales o agrupaciones sociales, que asumían parte de la tarea de organizar las cooperativas, condicionaban las decisiones a tomar, limitaban la autonomía y también el control democrático de los socios. En última instancia, se establecía, además, que los gobiernos locales dictaran la reglamentación interna de cada cooperativa en cuanto al proceso de trabajo, días y horarios de labor y modalidad de ejecución. Durante el inicio, la fiscalización de las cooperativas estaba a cargo de los intendentes y del personal del MDS, en vinculación con los centros integradores comunitarios y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.

En relación con los resultados, según la fundación Poder Ciudadano, “en octubre del 2011 (...) la cantidad de incorporados llegó a 200 mil personas”²⁴⁹. Por su parte, la cantidad de cooperativas inscriptas presentó las siguientes variaciones.

G18: Cantidad de cooperativas PAT (2010/2011)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Poder Ciudadano, 2012

G18 muestra un aumento de beneficiarios entre el año 2010 y 2011.

Como conclusión, el politólogo y funcionario público Daniel Arroyo (ex viceministro de la cartera de desarrollo de la Nación) subrayó que los datos “muestran que el objetivo inicial y cuantitativo del programa se cumplió, pero no así el cualitativo (...) Son deudas pendientes lograr que los beneficiarios salgan totalmente de la informalidad para entrar en el mercado formal y consolidar la autonomía de las cooperativas para que puedan salir de la dependencia estatal directa”²⁵⁰. Asimismo, afirma Arroyo que la remuneración que perciben los cooperativistas es precaria en relación con la carga horaria, ya que un trabajador del PAT se desempeña en módulos de 40 horas semanales (8 horas diarias) y recibe un sueldo básico de 1.285 pesos. Esta remuneración marca un piso laboral más bajo que el salario mínimo, que es el que está establecido por ley.

²⁴⁹ Fundación Poder Ciudadano (2012). Protección de Derechos Sociales a través de la Transparencia y el Acceso a la Información. En Di Santi, M. (2012). *El Plan Argentina Trabaja, números y deficiencias*. Chequeado.com.

²⁵⁰ Arroyo, D. (2012). En Di Santi, M. (2012). Op. Cit.

Resultados inmediatos

En el presente período se mantuvieron los planes de empleo de los períodos anteriores. El PJyJHD, por su parte, continuó mostrando una tendencia decreciente en términos de cobertura. Tal es así que, a fines del año 2011, sus beneficiarios no llegaron a 14.000. Asimismo, disminuyó sostenidamente la cobertura de otros programas menores como el PDEL V. No obstante, el resto de los programas iniciados en 2002 o en 2003/2007 mostraron un comportamiento estable o bien creciente respecto de su cobertura. Son claros ejemplos el REPRO, el PEC, el MAO, el SCyE, el PFSPE, el PIL, el PFPCCL, el PET, el INTERZAFRA, entre otros. Vale recordar que, como se dijo, el aumento de los beneficiarios de muchos programas de empleo se debió, en parte, a la emigración de muchos trabajadores desocupados que abandonaron el PJyJHD y, por otra parte, tal como sostuvo la OIT, también influyó la crisis internacional del año 2008.

Como novedad, la gestión de Cristina Fernández introdujo dos programas. Uno de ellos se orientó a resolver la problemática del desempleo juvenil²⁵¹ (PJMyMT), y el otro se abocó a generar nuevos puestos de trabajo para desocupados en general (PAT). Ambos programas mostraron una cobertura en ascenso durante sus primeros años de ejecución. Asimismo, el PAT insinuó un modelo de gestión asociada que involucró la multiplicidad de actores. No obstante, tal como afirmó Arroyo, el desarrollo de las cooperativas, en la práctica, no pudo superar la dependencia estatal.

En general, el esquema de las políticas de empleo implementadas durante el período 2008/2011 se concentró fuertemente en la PEA desocupada y, en menor medida, en la PEA ocupada y en el apoyo a microemprendimientos. A su vez, ganaron protagonismo los planes tendientes al logro de la inclusión sociolaboral, manteniéndose también la apuesta a la mejora de la empleabilidad y la transferencia directa de ingresos.

Como resultados, a lo largo de la administración de Cristina Fernández de Kirchner se advierte que la tasa de desocupación mantuvo una leve tendencia decreciente (ver Anexo 2, Tabla 2), mientras que el nivel de empleo se mantuvo relativamente estable (ver Anexo

²⁵¹ En los últimos años ha ido cobrando difusión pública la problemática relativa a los denominados "ni ni" (jóvenes que no estudian ni trabajan).

2, Tabla 2). No obstante, la tasa de crecimiento interanual de empleo en el sector privado registró una variación negativa en el año 2009, mientras que la cantidad de empleos en el sector público continuó aumentando, pero a un ritmo menor respecto de los años anteriores (ver Anexo 2, Tabla 3 y 4). Por su parte, la cantidad de beneficiarios de los programas de empleo encontró otro pico máximo en el año 2009, y luego recuperó su tendencia a la baja en los años 2010 y 2011. De este modo, todos los indicadores citados sugieren que la economía perdió el vigor de los años anteriores para generar puestos de trabajo y que, al mismo tiempo, los programas de empleo salieron a compensar dicho déficit, sobre todo en el año 2009.

Conclusiones

Las políticas públicas del período de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner marcaron una continuidad con el período anterior en lo tocante al trabajo y el empleo como eje estructurante de todas las intervenciones estatales. No obstante, este período ofreció una particularidad: la crisis financiera del año 2008²⁵². Frente a este hecho, la economía nacional se resintió y, en consecuencia, se produjo un giro tanto en el uso de los instrumentos de política económica como también en el perfil de las políticas sociales tendientes a resolver o compensar las falencias del mercado de trabajo.

Algunos de los efectos concretos de la crisis del año 2008 fueron: desaceleración de la actividad económica (ver Anexo 1, Tabla 2), caída de la recaudación²⁵³ como consecuencia de la contracción del comercio exterior y el debilitamiento de la demanda doméstica, deterioro de las cuentas públicas como consecuencia del incremento de los gastos. En relación estricta con el mercado de trabajo, "los efectos de la crisis (...) parecen haber sido moderados (...). La tasa de empleo sufrió una contracción durante los primeros trimestres del año 2009, luego se estabilizó en el tercero, para comenzar a crecer nuevamente desde el último trimestre de ese año"²⁵⁴. No obstante, "la capacidad de generar empleo de la economía comienza a ralentizarse aun antes de haberse hecho

²⁵² Se trata de una crisis desatada a partir del colapso de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos (crisis de las hipotecas subprime). Al poco tiempo, repercutió severamente en el sistema financiero norteamericano (la quiebra de Lehman Brothers es un ícono) y, más tarde, en el internacional, generando severa iliquidez, derrumbes bursátiles e incluso crisis alimentarias.

²⁵³ Esta baja de recursos impulsó, en parte, la unificación del sistema de jubilaciones bajo el régimen de reparto estatal que tuvo lugar en 2008.

²⁵⁴ OIT (2011). *Pacto Mundial para el Empleo. Estudio Nacional. Argentina*. 1ra edición, Buenos Aires: Argentina / Oficina de París de la OIT para la Argentina, p. 27.

evidentes los efectos de la crisis internacional. En efecto, desde la segunda mitad de 2007 parece observarse cierto estancamiento en la tasa de empleo (...)”²⁵⁵. Esto es, la crisis resulta un elemento sólido para explicar la contracción del mercado de trabajo, pero no suficiente.

Como quiera que sea, la administración kirchnerista, pese a los obstáculos, decidió aferrarse a sus objetivos fundantes y adoptó medidas tendientes a impulsar la demanda efectiva y a mantener los niveles salariales. Durante la primera parte del 2009, “la política monetaria y cambiaria tuvieron como objetivo reducir los impactos negativos de la crisis internacional sobre las variables reales (...). En este sentido, el BCRA operó a través de tres vías (...): la intervención en el mercado con el fin de reducir las tasas de interés; la aplicación de dispositivos para apuntalar la liquidez bancaria; y la intervención en el mercado cambiario, con el objetivo de evitar una elevada volatilidad de la paridad cambiaria. Estas medidas permitieron que (...) se recuperara el crédito doméstico y otros agregados monetarios, como los depósitos bancarios y títulos públicos”²⁵⁶.

En forma paralela a las medidas de política monetaria y cambiaria, el gobierno de Cristina Fernández llevó adelante, como ya se señaló, una política fiscal expansiva, basada en el aumento del gasto corriente y la inversión pública. Esto fue posible, en parte, gracias a la unificación del sistema de jubilaciones bajo el régimen de reparto estatal, lo cual permitió financiar a sectores productivos afectados por la crisis. Asimismo, se utilizaron programas de empleo como estabilizadores sociales. Entre ellos, OIT destaca el REPRO, el SD, el SCyE, el JMyMT y el PAT. Paralelamente, se continuó con los servicios públicos de empleo orientados a la capacitación y orientación laboral con el fin de lograr mejoras en la empleabilidad de los desocupados en particular, y de la PEA en general.

Se ha podido ver que algunas variables macroeconómicas, durante el período en cuestión, continuaron mostrando signos favorables pese a los efectos negativos provocados por la crisis internacional. Por su parte, el PBI continuó un sendero de crecimiento (ver Anexo 1, Tabla 2), los salarios reales de los trabajadores registrados del sector privado siguieron subiendo (ver Anexo 1, Tabla 3), la deuda pública externa llegó a

²⁵⁵ Ídem, p. 28

²⁵⁶ Ídem, p. 43.

un mínimo récord y la tasa de desempleo, luego de un amesetamiento entre los años 2008 y 2009, recuperó su tendencia decreciente. No obstante, la capacidad de absorción de fuerza de trabajo, por parte del sector privado, delató una merma que, en parte, fue compensada por los programas de empleo y también por la absorción del sector público. Asimismo, desde el 2007 comenzó deteriorarse la situación fiscal y las cantidades exportadas, en el 2009, se resintieron fuertemente (ver Anexo 2, Tabla 5). Finalmente, el nivel general de precios se desató en una escalada constante que fue deteriorando progresivamente el humor social y las bases de la legitimidad del orden propuesto, desde el 2003, por la élite política gobernante.

Por momentos, pareció que la economía argentina había llegado al máximo de sus posibilidades y, sin embargo, restaba incluir, como mínimo, a un 8% de la PEA que aún permanecía excluida del mercado de trabajo. Ante esto, el gobierno nacional realizó intervenciones anticíclicas (vía gasto público) tendientes a la protección del mercado interno y el consumo doméstico. También procuró la redistribución de ingresos no salariales que pudieran contener, sobre todo, a aquellos sectores de la población que, hasta el momento, carecían de ingresos salariales.

Otra vez, la variable determinante pareció situarse en el ámbito de la economía. De manera auxiliar, y destinadas a aliviar la coyuntura, aparecieron las políticas de empleo, las cuales se presentaron como un conjunto de alternativas centradas en la PEA desocupada que aspiraron, en unos casos, a mejorar la empleabilidad de los desocupados y, en otros casos, apuntaron a consolidar, no sin dificultad, proyectos basados en el asociativismo, el microempendedorismo y la economía solidaria.

CAPÍTULO 5: REFLEXIONES FINALES

Sobre los objetivos y sus fundamentos teóricos

El abandono del régimen de la convertibilidad implicó algo más que la instalación de un nuevo régimen cambiario. Exigió, más bien, una nueva fórmula política²⁵⁷ que fuera capaz de instalar un nuevo orden de cosas que gozara de legitimidad social. En este sentido, Eduardo Duhalde y su equipo de gobierno proveyeron los primeros elementos para fundar un nuevo orden que permitió a las élites políticas dominantes conservar el poder estatal y destronar la célebre consigna del 2001, que fue: "que se vayan todos"²⁵⁸.

El discurso de asunción de Duhalde dejó ver sus tres ejes de gobierno, a saber: reconstruir el poder político institucional de la Nación, garantizar la paz social y sentar las bases para un nuevo proyecto nacional fundado en la producción y el trabajo, en la recuperación de los mercados internos y externos, en la promoción de una justa distribución de la riqueza y de un desarrollo humano sustentable. Estos tres ejes sirvieron, en mayor o menor medida, como insumos para pasar, otra vez, de un ciclo de desencantos al ciclo de una nueva ilusión.

Ahora bien, para aproximarse a estos tres objetivos, Duhalde y su equipo tuvieron que ceder a un conjunto presiones que expresaban los intereses de ciertos sectores del capital financiero transnacional y el sector privado local e internacional. En otros términos, la instalación de un nuevo orden implicó un costo que, por cierto, no fue distribuido en forma equilibrada. En este sentido, "el Estado intervino sobre el sistema financiero durante la crisis con el objetivo de reestablecer las condiciones de acumulación y reproducción del capital, salvaguardando las relaciones sociales capitalistas. El restablecimiento de las condiciones de rentabilidad de las empresas y del sistema financiero pudo efectuarse por (...) la licuación de deudas vía pesificación asimétrica y la compensación a las entidades

²⁵⁷ Vale recordar que este término fue acuñado por Gaetano Mosca, quien lo definió como el sostén de la posición de privilegio con la que cuenta la clase política. Afirmó Mosca que la minoría gobernante justificará su poder en principios abstractos que tienen arraigo en la historia de una sociedad determinada. Esta abstracción, además, permite que el poder de la élite política no sea permanentemente cuestionado por parte de los gobernados. Sin embargo, la fórmula política también posee aspectos concretos que permite a la clase política gobernante ganar adhesión mediante acciones palpables. En este sentido, la fórmula política se sirve de los aparatos burocráticos del Estado Moderno para ejecutar decisiones que pueden ser aceptadas gracias a la fórmula política.

²⁵⁸ Esta expresión tuvo que ver con la insatisfacción generalizada de la sociedad respecto de los resultados de la democracia en materia de políticas públicas y de la incapacidad de algunos dirigentes para gobernar con honestidad y ocuparse de los problemas de la gente. No tradujo, sin embargo, un deseo de abandono de la democracia por parte de la ciudadanía. Ver Ferreira Rubio, D. (2006). "Que se vayan todos. La crisis argentina de 2001/2003."

financieras. En términos generales, estas políticas generaron una fuerte transferencia de riqueza con impronta regresiva, desde los (...) pequeños ahorristas y la sociedad en su conjunto –vía incremento de la deuda pública- hacia los grandes deudores y los sectores más concentrados de la economía”²⁵⁹.

Luego de la devaluación, la pesificación y el salvataje, la administración de Duhalde comenzó a orientar sus políticas públicas hacia los siguientes objetivos: “restaurar el equilibrio macroeconómico (...), reactivar la economía, crear una red de contención para la familias desempleadas, normalizar las relaciones con el mundo e impulsar sólo las reformas estructurales imprescindibles (...)”²⁶⁰.

Tiempo más tarde, el 25 de mayo del 2003 concretamente, luego de que Duhalde decidiera anticipar el llamado a elecciones presidenciales, resultó electo Néstor Kirchner, a quien el ex gobernador bonaerense le brindó su apoyo durante toda la campaña electoral. Por su parte, el flamante presidente santacruceño hizo propios los ejes de gobierno explicitados por Duhalde y los integró en una fórmula política -y en un esquema de gestión de la cosa pública- que con el tiempo encendió en vastos sectores la población argentina. En este sentido, sirve repasar algunos pasajes del discurso de asunción presidencial de Néstor Kirchner, en los cuales el nuevo mandatario refirió a “un modelo argentino de producción, trabajo y crecimiento sustentable (...)”²⁶¹ y resaltó la necesidad de “promover políticas activas que permitan el desarrollo y el crecimiento económico del país, la generación de nuevos puestos de trabajo y la mejor y más justa distribución del ingreso”²⁶². También advirtió en su discurso, el ex Presidente, que los problemas de la pobreza “no se solucionan desde las políticas sociales sino desde las económicas (...). La tragedia cívica del clientelismo político no es producto de la asistencia social (...), sino de la desocupación como consecuencia de un modelo económico. En nuestro país la aparición de la figura del cliente político es coetánea con la de los desocupados”²⁶³. De esta manera, Kirchner ofreció un esquema de prioridades, dentro del cual se le asignó a la política económica “(...) el objetivo básico de asegurar un crecimiento estable, que

²⁵⁹ Allami, C. (2012). *El papel del Estado en la distribución de los costos sociales del colapso de la convertibilidad: la intervención en el mercado financiero durante la crisis 2001/2002*. Tesis de Maestría en Ciencia Política y Sociología. FLACSO, p. 129

²⁶⁰ Duhalde, E. (2007). *Memorias del incendio. Los primeros 120 días de mi presidencia*. Ed. Sudamericana, 1ra edición, p. 254.

²⁶¹ Kirchner, N. (2003). Pasaje del discurso de asunción presidencial.

²⁶² Ídem.

²⁶³ Ídem.

permita la expansión de la actividad y empleo constante (...)”²⁶⁴, mientras que a las políticas sociales se le cedió el rol de “profundizar la contención social de las familias en riesgo, garantizando subsidios al desempleo y asistencia alimentaria, consolidando una verdadera red federal de políticas sociales integrales para que quienes se encuentren por debajo de la línea de la pobreza puedan tener acceso a la educación, la salud pública y la vivienda”²⁶⁵.

Por otra parte, para Néstor Kirchner la política económica debía cumplir con ciertas condiciones para lograr el objetivo de crecimiento económico con empleo. Una de ellas era el equilibrio fiscal. Al respecto, dijo que “el equilibrio fiscal debe cuidarse. Eso implica más y mejor recaudación y eficiencia y cuidado en el gasto. El equilibrio en las cuentas públicas, tanto de la Nación como de las provincias, es fundamental”²⁶⁶. Luego agregó: “(...) el país no puede continuar cubriendo el déficit por la vía del endeudamiento permanente ni puede recurrir a la emisión de moneda sin control, haciéndose correr riesgos inflacionarios que siempre terminan afectando a los sectores de menos ingresos (...). El equilibrio fiscal deberá asentarse sobre dos pilares: gasto controlado y eficiente e impuestos que premien la inversión y la creación de empleo y que recaigan allí donde hay real capacidad contributiva (...). Con equilibrio fiscal, la ausencia de rigidez cambiaria, el mantenimiento de un sistema de flotación con política macroeconómica de largo plazo determinada en función del ciclo de crecimiento, el mantenimiento de superávit primario y la continuidad de superávit externo nos harán crecer en función directa de la recuperación del consumo, de la inversión y de las exportaciones (...). Este modelo de producción, trabajo y crecimiento sustentable y con reglas claras, generará recursos fiscales, solvencia macroeconómica y sustentabilidad fiscal creando las condiciones para generar nuevo y mayor valor agregado (...)”²⁶⁷.

En suma, queda claro que, a priori, la propuesta económica de Néstor Kirchner y su séquito de funcionarios se orientó por algunos de los principios del Neokeynesianismo²⁶⁸.

²⁶⁴ Ídem.

²⁶⁵ Ídem.

²⁶⁶ Ídem.

²⁶⁷ Ídem.

²⁶⁸ Como se sugirió en el capítulo 1, el Neokeynesianismo (o Síntesis Neoclásica) es una corriente de pensamiento económico que retomó los supuestos básicos del Keynesianismo y reeditó algunos de sus principios. En parte, esta readaptación estuvo motivada por la crisis de los '70, donde el gasto público no pudo solucionar los problemas de desempleo y provocó un proceso de inflación que se combinó con recesión. En consecuencia, un conjunto de autores (G. Mankiw, P. Romer, E. Phelps) se propusieron integrar fundamentos de la teoría macroeconómica de Keynes con postulados de la teoría microeconómica de la Escuela Neoclásica. En torno al empleo, siguió negando la tendencia natural al pleno

De hecho, el ex presidente no perdía oportunidad por explicitar su afinidad a dicha corriente de pensamiento. En alguna ocasión, por ejemplo, llegó a resaltar la necesidad de "recuperar la pirámide fiscal y fomentar una inversión neokeynesiana"²⁶⁹.

Desde una perspectiva más amplia, se puede afirmar, entonces, que la élite política gobernante del período 2003/2011 entendió que el Estado Nacional debía intervenir decididamente en la economía, ya que esta última actuaba como una variable determinante a la hora de generar empleo. De este modo, se fijó una relación causal intensa entre crecimiento económico e incremento de puestos de trabajo. Pero no se hizo referencia a cualquier tipo de crecimiento económico²⁷⁰, sino a uno específico basado en el mantenimiento de un TCR competitivo y estable que asegurara mercado al sector primario y posibilitara el ingreso de divisas para alentar un nuevo proceso de industrialización sustitutiva de importaciones²⁷¹ y la ampliación del mercado interno. En verdad, este último fue entendido como la auténtica fuente de generación de empleo genuino y masivo. Por este motivo se apostaron tantos recursos a la demanda agregada en general y al consumo interno en particular.

En línea con lo anterior, son contundentes algunas definiciones del ex funcionario público Alejandro Barrios, quien declaró en una conferencia lo siguiente: "(...) era muy importante para este modelo que todos los argentinos tengan plata (...). Fui a dar una charla para comerciantes de Moreno (...). Fui a Trujui. Y un señor, un comerciante (...) me dijo: yo perdoname, pero yo estoy en contra de la AUH. Le digo bueno, yo quiero que vos me expliques una cosa ¿Vos vendés más medias (...) ahora que antes o no? Sí, vendo más medias ¿Vos creés que vos vendés más medias (...) porque limpiaste el vidrio de la vidriera?, ¿o porque le cambiaste la bolsita a la media, que tu oferta es mejor? Sí, no sé ¡No hermano! ¡Vos vendés más medias porque la compañera, ahora, puede mandar a su hijito en invierno porque la Presidenta le paga la AUH! ¡Vos no vendés más medias

empleo, aunque reconoció la necesidad de alternar políticas fiscales con políticas de rentas que incrementen el nivel de demanda agregada.

²⁶⁹ Kirchner, N. (2002). Fragmento de una entrevista concedida a Diario La Nación.

²⁷⁰ La experiencia neoliberal argentina de los '90 mostró, por ejemplo, que el crecimiento económico y la reforma de las instituciones laborales, oportunamente realizadas, tuvieron un efecto decepcionante sobre el nivel de empleo o bien un escaso efecto sobre la elasticidad empleo - producto. Ver Sala, J. (2008). *Convertibilidad, reforma laboral y negociación con sindicatos*.

²⁷¹ La primera implementación del modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), en Argentina, tuvo lugar en 1930 y fue impulsada por el techo alcanzado por la frontera agropecuaria pampeana y la caída de la demanda y precios internacionales de los productos primarios. Entre 1930 y 1952 se desarrolló la ISI sencilla, mientras que a partir de 1953 tuvo lugar el desarrollo de la ISI compleja. Ver Ferrucci, R. (1991). *Política económica. argentina contemporánea*. 3ra edición, Editorial Macchi.

porque sos un capo, vos vendés más medias porque la compañera tiene plata para comprarle medias al gurí! El problema es siempre la demanda. Nosotros queremos generarle demanda poniendo plata en el bolsillo al pueblo argentino. Porque nosotros, el pueblo argentino, no nos vamos a Miami, ni fugamos dólares. A nosotros cuando nos ponen un peso en el bolsillo hacemos un asadito, invitamos al negro, salimos con la bruja y nos tomamos un cervecita, dinamizamos la economía (...)²⁷².

Dicho de otro modo, el modelo de desarrollo 2003/2011, según Barrios, se estructuró en tres columnas. Una de ellas fue encabezada por el objetivo del superávit comercial, tendiente a la superación de la restricción externa. Una segunda columna definía como prioridad el superávit fiscal y el desendeudamiento con el fin de conquistar la soberanía económica. Y por último, una tercera columna rescataba la implementación de políticas sociales y de ingresos con el fin de promover el crecimiento del mercado interno.

Así las cosas, las políticas sociales abocadas al desempleo –o políticas de empleo en sentido estricto- tuvieron el cometido de actuar, predominantemente, sobre aquella parte de la PEA excluida del mercado de trabajo. En un principio intervinieron sobre este segmento poblacional otorgando beneficios asistenciales y de alivio de la coyuntura. Luego, ampliaron el esquema de intervenciones, persiguiendo objetivos tales como la mejora de la empleabilidad, el incentivo al microempresariado y al asociativismo, y la ampliación territorial de los servicios públicos de empleo. Estos objetivos fueron los explícitos. Pero también existió otro propósito –tal vez el más importante- que tuvo que ver con lo escrito en el párrafo anterior. Esto es, la utilización de diferentes instrumentos para redistribuir ingresos²⁷³, robustecer la demanda de consumo doméstico y, de este modo, ensanchar la verdadera fuente generadora de empleo: el mercado interno. En este sentido, resulta tentador definir a las políticas sociales (abocadas al desempleo) del período como un instrumento más de política económica.

Sobre los aspectos de implementación

A partir de la información obtenida, es posible reconocer, en primer lugar, que algunas políticas públicas fueron formuladas desde cierto hermetismo elitista y centralista que, para peor, no se ocupó de recoger e incorporar las auténticas demandas de los sectores

²⁷² Barrios, A. (2015). Fragmento de conferencia brindada ante docentes nucleados en Suteba.

²⁷³ Existen estudios que intentan demostrar de qué modo los planes sociales constituían tanto una estrategia de lucha contra la coyuntura como también una forma de expandir la demanda agregada. Ver Andrenacci, L. et al (2006). Op. Cit.

mayoritarios de la sociedad argentina. El caso más representativo de esto fue la implementación de la pesificación asimétrica y el salvataje. Pero también se verifican otros casos en el ámbito de las políticas de empleo, donde los organismos responsables no abrieron la participación deseable. Resulta una evidencia, en este sentido, algunas sentencias compartidas por parte de dos referentes entrevistados²⁷⁴ con el propósito de cumplir con algunos de los objetivos planteados en el presente trabajo. Por ejemplo, un referente afirmó: "(...) todas las políticas se desarrollan obviamente donde atiende dios. Yo siempre digo que nos deberían convocar a nosotros, los de las provincias, como para retroalimentar"²⁷⁵. En similar sentido, el otro referente sostuvo que, en general, "nosotros estamos en la etapa de ejecución (...). El diseño en general no participamos, a este nivel digamos (...). Algunas veces hay un feedback (...) y hay cosas que se van planteando, pero son las que se dan más a lo largo del tiempo y tienen que ver con los ajustes de los programas"²⁷⁶.

Luego, en torno a la implementación se han señalado marchas y contramarchas, obstáculos internos y externos, para la efectivización de un programa económico o de un programa de empleo. Son ejemplos, otra vez, la pesificación asimétrica y la Resolución 125, por un lado. Y por otro lado, están los programas de empleo que conllevan también un alto nivel de incertidumbre y margen de error. En relación a esto último, son categóricas algunas afirmaciones, otra vez, de los referentes entrevistados. Por ejemplo, frente a los interrogantes sobre las dificultades relativas a la implementación de los programas, sobresalen las siguientes advertencias. "¿(...) vos sabés cómo funcionan? Vos tenés un tipo que las diseña, venís, las armás, después bajás y salen para cualquier lado (...). Todos los programas vos los diseñás pensando que te van a funcionar, y que sí, que vamos a lograr que todos estos pibes que están en la esquina vayan a laburar (...). Y a veces no es así, ¿me entendés? Necesitás un montón de cosas (...). Por ejemplo (....) cada oficina de empleo tiene su propia lógica, digamos, la lógica política no está exenta de cómo funciona la oficina de empleo (...), hacia donde orienta la gestión cada municipio

²⁷⁴ Dichos referentes son dos funcionarios de intermedios (ex gerentes regionales de empleo y capacitación laboral) que fueron consultados, a fines del 2015, bajo la modalidad de 'entrevista abierta', mediante la cual se les propuso que desarrollaran de manera flexible y libre una guía de temas.

²⁷⁵ Pasaje extraído de la entrevista número 2 a referente clave, p. 5. Ver anexo.

²⁷⁶ Pasaje extraído de la entrevista número 1 a referente clave, p.1. Ver anexo.

lo determina (...). Entonces vos tenés una heterogeneidad en donde vos tenés una misma herramienta para distintos tipos de oficinas de empleo. No es tan simple (...)"²⁷⁷.

En la misma dirección, otro referente apuntó: "(...) después tenés otro gran obstáculo que somos nosotros mismos, digo, los organismos públicos (...). A nosotros nos costó mucho, si yo te digo la cantidad de reuniones que tuve para que la gente de discapacidad de la Provincia se apropiara de estas herramientas, las difundiera, las usara, sensibilizara, convocara a empresas, porque nosotros solos no podemos (...). No, discapacidad se queda con la foto de las persona con muletas, silla de ruedas, y le dimos algo de salud ¿Y el trabajo? ¿Qué pasa con el trabajo en el área de discapacidad? Si es lo principal. Cero políticas de trabajo en la Provincia, cero. Y en los municipios tenés intendentes que les interesa (...), e intendentes que no. Entonces, la herramienta es buena, puede ser modificable, por supuesto, no hay perfectas (...) ¿Y dónde nos va bien? En donde el intendente entiende (...). Tunuyán, por ejemplo (...). Vos entrevistás al intendente de Tunuyán y se sabe todos los programas nuestros, y yo me canso de ir a entregas a Tunuyán de certificados de todo lo que gestiona. Y los gestiona de verdad, no para la foto. Y tenés otros municipios donde no hacen nada, y la herramienta está"²⁷⁸.

Por otra parte, como aspectos favorables relativos a la gestión, un referente destacó la continuidad de la misma y la presencia territorial, mientras que el otro remarcó la bancarización de los beneficios de los planes sociales (como forma de combatir el clientelismo) y la profesionalización del personal.

En resumen, a partir de la información obtenida, puede afirmarse que los inconvenientes inherentes a la implementación reconocen sus causas en factores externos e internos. Los externos refieren a las restricciones internacionales y nacionales, tanto políticas como económicas. Los obstáculos internos, por su parte, se relacionan con las rigideces institucionales que entorpecen la participación, la comunicación y la acción coordinada. El factor temporal, la competencia electoral y la puja resultante de intereses contrapuestos también son elementos decisivos que debilitan el trabajo mancomunado orientado a cumplimiento de objetivos compartidos.

²⁷⁷ Ídem, p.3. Ver anexo.

²⁷⁸ Pasaje extraído de la entrevista número 2 a referente clave, p.4. Ver anexo.

Sobre los resultados

La comparación de los principales indicadores del mercado de trabajo entre el año 2003 y el año 2011 permite afirmar una mejora en general y, en especial, en la tasa de desocupación. El nivel de actividad registró una variación del 1,5%, el nivel de empleo una variación del 13,9% y, por último, la tasa de desocupación ofreció una variación de -58,8% (ver Anexo 2, Tabla 6).

Más detalladamente, el BEL 2012 (Boletín de Estadísticas Laborales) del MTEySS describe la situación laboral de la población urbana argentina, al cuarto trimestre del año 2011, de la siguiente manera (ver Anexo 2, Tabla 7). La población total considerada se dividió entre un 54,7% de personas que integraron la PEI y un 45,2% que conformaron la PEA. A su vez, la PEA se dividió entre un 6,4% de desocupados y un 93,6% de ocupados. Estos últimos se concentraron mayoritariamente en el sector privado (con un 81,7%) y, en segundo lugar, se ubicaron en el sector público (con 17,6%). Asimismo, dentro del sector privado, el 71,6% de los trabajadores pertenecía a la categoría de asalariados y el 22% a la categoría cuentapropistas. Finalmente, el total de asalariados se dividió en 56% de trabajadores registrados y 31% de trabajadores no registrados.

En resumen, se logró reducir el nivel de desempleo a lo largo del período, aunque no se pudo reducir de igual forma el trabajo no registrado ni las diferentes formas de precarización laboral. Hay acuerdo al sostener que, a partir de los datos disponibles, no se puede hablar de un cambio estructural en el mundo del trabajo, en Argentina; y sí se puede afirmar una mejora cuantitativa.

Sobre las alternativas

"Estamos trabajando bien (...). Estamos haciendo obras buenas (...), tenemos mucho trabajo y cumplimos con la tarea"²⁷⁹. "Recuperé la dignidad (...). Los vecinos nos reconocen y nos saludan, valoran nuestro trabajo"²⁸⁰. "Ahora mi marido me mira (...) y cuando digo algo sobre el trabajo en la casa me escucha (...), me pone atención (...), a veces me consulta"²⁸¹. "Este programa me dio la posibilidad de tener amigos (...). Con

²⁷⁹ En Neffa, J. C. et al (2012). *Políticas activas de empleo durante la posconvertibilidad*. Serie Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo. CEIL - CONICET, p.76-77

²⁸⁰ Idem.

²⁸¹ Idem.

ellos pude superar este año que fue terrible, se enfermó mi papá y se murió”²⁸². “Los vecinos nos empezaron a conocer y nos respetan (...) y respetan lo que hacemos”²⁸³. “Yo estoy solo en la vida y esto me trajo todo lo que tengo ahora (...). Encontré amigos”²⁸⁴.

Estas son algunas declaraciones de beneficiarios del PAT obtenidas a partir de un relevamiento realizado por SIEMPRO²⁸⁵ entre febrero y marzo del 2011. En parte, las afirmaciones anteriores ponen de manifiesto la importancia del trabajo o el empleo en la vida de muchos argentinos²⁸⁶. Importancia que se vincula en forma directa con la autoestima, con la sensación de utilidad y con la necesidad de la socialidad. Desde este punto de vista, la falta de trabajo no se traduce simplemente en un problema de ingresos y de pobreza, sino que se extiende a elementos constitutivos de la subjetividad de las personas.

No obstante, Dominique Meda²⁸⁷ mantiene que el “trabajo no siempre fue en sí mismo portador de esas dos funciones: ser fuente de identidad personal y de integración social. Para ella, el trabajo asalariado que predomina en la actualidad no es realmente un invariante de la naturaleza humana: es sólo una categoría histórica cuyo desarrollo futuro está fuertemente condicionado”²⁸⁸.

Lo sostenido por Meda permite pensar que si el trabajo asalariado puede dejar de ser, con el tiempo, una condición sine qua non para el bienestar de las personas, entonces las políticas públicas podrían concentrar sus esfuerzos en torno a otros objetivos y así reducir el dilema que viene sosteniéndose hace ya más de una década, y que puede sintetizarse por medio del siguiente interrogante: ¿asegurar ingresos o asegurar empleo?²⁸⁹

En torno a la garantía de ingresos, en nuestro país viene difundiéndose, desde hace años, la propuesta del IC (Ingreso Ciudadano), mediante la cual “cada miembro de la sociedad recibiría ingresos de modo incondicional (esto es, sin tener en cuenta su trabajo actual o

²⁸² Idem.

²⁸³ Idem.

²⁸⁴ Idem.

²⁸⁵ SIEMPRO es un programa que funciona en la órbita de la Dirección Nacional de Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales. Tiene como fin el diseño y la implementación de sistema destinados a producir información que permita diagnosticar la situación socioeconómica de la población.

²⁸⁶ Las sentencias de los entrevistados refuerzan la veracidad de la tesis de Castel: “el trabajo (...) es más que el trabajo, y por lo tanto el no-trabajo es más que el desempleo, lo que no es poco decir”. Ver Castel, R. (2014:390).

²⁸⁷ Filósofa y socióloga francesa, especialistas en estudios sobre el trabajo.

²⁸⁸ Neffa, J.C. (1999). *Actividad, trabajo y empleo: algunas reflexiones sobre un tema en debate*. Orientación y Sociedad, FaHCE, UNLP.

²⁸⁹ Ver Pérez, P. et al (2004). *Asegurar el empleo o los ingresos*. CEIL – PIETTE, CONICET.

pasado, sus necesidades, etc.), que serían suficientes para cubrir las necesidades básicas de cada uno de ellos²⁹⁰. Esta propuesta se apoya, según Roberto Gargarella²⁹¹, en los siguientes supuestos. Primero, se sostiene una situación de desempleo estructural prolongado, lo cual implica que una parte creciente de la ciudadanía se encuentra sin una ocupación fija y sin perspectivas razonables de incorporarse al sistema laboral de modo estable. Segundo, se verifica la consolidación de un desequilibrio persistente de beneficios en favor de los que cuentan con empleo. Y tercero, se corrobora un marco económico de relativa abundancia (al menos, en la mayoría de las sociedades capitalistas desarrolladas).

Más detalladamente, Rubén Lo Vuolo²⁹² entiende que la propuesta en cuestión se justifica por las siguientes expectativas ciudadanas: "1) debería existir una red de seguridad en el ingreso que garantice que ninguna persona caiga por debajo de ella, que sea de fácil acceso y que no estigmatice (...), 2) esta red de seguridad debería ser un piso o una base desde donde las personas pudieran desarrollar libremente su capacidad creativa, y no un mecanismo que genere dependencia con respecto a la asistencia del Estado, 3) no debería discriminar entre personas de distinto sexo o situación civil: esto es, igual para los hombre y mujeres, para casados y solteros (...), 4) debería formar parte de un sistema de arreglos institucionales que favoreciera el incremento de la demanda de mano obra (...) y que a su vez permitiera bajar los costos laborales sin por ello reducir el estándar de vida de la gente"²⁹³.

No obstante, frente a la propuesta del IC se mantienen algunos temores. En primer lugar, se duda sobre las posibilidades reales de financiamiento (en el caso argentino) y, por consiguiente, de sustentabilidad. En segundo lugar, se advierte un potencial desincentivo a la 'cultura del trabajo'. Y por último, se vacila acerca de la efectividad de dicha propuesta para acabar con los problemas de exclusión.

Sobre el IC, vale agregar que el grupo político gobernante de la posconvertibilidad no mostró afinidad. El argumento estuvo relacionado, sobre todo, con la exclusión. Algunos

²⁹⁰ Gargarella, R. (2004). En Lo Vuolo, R. et al (2004). *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Ed. Miño y Dávila, 2da edición, p. 291.

²⁹¹ Abogado, Jurista y Sociólogo argentino, especializado en Derechos Humanos y Derecho Constitucional. Docente Universitario e Investigador Asociado de Ciepp.

²⁹² Economista por la Univ. Nacional del Litoral, Investigador Principal del Ciepp y ex asesor del partido político ARI (Afirmación por una República Igualitaria).

²⁹³ Lo Vuolo, R. et al (2004:17). Op. Cit.

pasajes de la conferencia brindada por Barrios, anteriormente citada, representan de modo elocuente la interpretación oficial: "para nosotros el trabajo no es sólo una cuestión de ingresos. Para nosotros el trabajo tiene que ver con dignificar a papá y a mamá en el seno familiar. Para nosotros tiene que ver con dignificar a papá y a mamá en el barrio. Para nosotros el trabajo es mucho más que dar ingresos. No es ingreso ciudadano ¡Que papá y mamá sean parte de la división social del trabajo que produce los satisfactores para todo el pueblo argentino! ¡Eso es para nosotros el trabajo!"²⁹⁴

Por otro lado, la garantía de empleo, como se ha visto, incluye propuestas tales como la EUI²⁹⁵ (Estado como Empleador en Última Instancia) y apunta a resolver los problemas de la exclusión y la pobreza. Sin embargo, se presentan también algunos obstáculos. En primer término, se pone en duda la capacidad de ciertos empleos para garantizar ingresos salariales que permita a los trabajadores vivir por encima del nivel de pobreza. Y en segundo lugar, se descrece de las posibilidades de alcanzar escenarios de pleno empleo, aún con la intervención del EUI u otras estrategias.

En torno al pleno empleo, incluso el gobierno de la posconvertibilidad remarcó las grandes dificultades para lograrlo, dejando entrever un espacio para la contradicción que revela, en parte, aquel compuesto abstracto de la fórmula política que oportunamente señalara Mosca. De este modo, llegó a afirmarse: "(...) generar pleno empleo hoy, en el capitalismo actual, es muy muy muy complicado, ¡muy complicado! Hay que tener un coraje inmenso (...). Hay que estar dispuesto a dar batallas, nada de consenso, nada de diálogos, porque se está peleando el mundo entero por un solo puesto de trabajo. La lucha en la Organización Mundial del Comercio es por los puestos de trabajo. Y no es un problema de capacitación (...) ¿Qué están diciendo los especialistas en Europa? Se viene el fin del empleo. No por los que están, porque son analfabetos. Se viene el fin del empleo para los ingenieros que tienen medallas de honor en sus universidades"²⁹⁶.

Como refuerzo de las visiones poco alentadoras respecto del futuro del empleo, se suman otros informes como el de OIT 2015, el cual asevera que "la economía mundial sigue progresando, aunque a tasas muy inferiores a las previas a la crisis global de 2008 y no

²⁹⁴ Barrios, A. (2015). Fragmento de conferencia brindada ante docentes nucleados en Suteba.

²⁹⁵ Se trata de una propuesta postkeynesiana que deposita en el gobierno la responsabilidad de contratar a una salario preestablecido para la realización de un trabajo específico a cualquier persona que quiera, pueda y esté disponible para trabajar. Ver Pérez, P. et al (2004). Op. Cit.

²⁹⁶ Barrios, A. (2015). Fragmento de conferencia brindada ante docentes nucleados en Suteba.

permite colmar las amplias brechas laborales y sociales que han surgido. Actualmente, el desafío de recuperar los niveles de desempleo y subempleo anteriores a la crisis sigue siendo una ardua tarea, con los considerables riesgos sociales y económicos (...). La situación se está deteriorando en algunas regiones y economías de ingresos medianos y en desarrollo, como América Latina y el Caribe, China, Rusia y algunos países árabes. La situación laboral no ha mejorado mucho en el África Subsahariana a pesar de registrar mejores resultados en el crecimiento de la economía hasta fechas recientes. En la mayorías de esos países, se prevé que el subempleo y el empleo informal se mantengan persistentemente altos durante los próximos cinco años²⁹⁷.

El debate sobre el rol de las políticas públicas en relación con el mercado de trabajo se mantiene vigente. No hay acuerdo todavía, al menos entre las élites políticas competitivas, a la hora de sentenciar el abandono del trabajo y el empleo como un objetivo central de las políticas estatales. En parte, resulta difícil hacerlo porque se entiende que las políticas estatales deben recoger las demandas sociales, y no apoyarse en una agenda que las ignore. Desde este punto de vista, puede arriesgarse entonces un acierto por parte de la clase gobernante 2003/2011, la cual supo interpretar, representar y satisfacer parcialmente la demanda de un colectivo mayoritario que venía de años de postergación y exclusión laboral.

En fin, se cree que el contenido desarrollado en este trabajo alcanza para justificar el sentido de los siguientes interrogantes: ¿en torno al trabajo, hacia dónde deben direccionarse las políticas públicas en general y aquellas que son implementadas, en particular, desde la APN? ¿Deben apostar a caminos alternativos respecto del camino transitado a lo largo del período 2002/2011? ¿Deben resignar el objetivo del pleno empleo? ¿O deben apuntar, tal como sugieren Castel y Gorz, al cambio de algunas costumbres para encontrar una configuración estable que resulte de la mutación completa de la relación entre las personas con el mundo del trabajo? En término más polarizados y siguiendo con Castel: ¿se debe apuntar al invento de una manera distinta de habitar este mundo o se debe abandonar toda empresa y abandonarse al apocalipsis?

Por otra parte, ¿cuál debe ser el tipo de relación entre las élites políticas gobernantes y las políticas públicas? ¿Deben entregarse las primeras a la búsqueda de fórmulas

²⁹⁷ OIT (2015). *Perspectivas sociales y laborales en el mundo. Tendencias en 2015. Nuevas turbulencias en el horizontes del empleo*, p.3.

políticas electoralmente eficaces y prácticamente frustrantes? ¿O deben reducir el relato y las aspiraciones de las políticas públicas al mundo de lo posible? Más aún: ¿cuáles son las voces que deben responder todos estos interrogantes?

Pues bien, desde este trabajo, para terminar, se ofrece apenas una voz: ninguna élite política gobernante debe desentenderse de "los inútiles para el mundo"²⁹⁸. Tampoco debe limitarse a los aspectos rentables de la 'fórmula política'. Mucho menos debe entregarse a la tentación de cerrarse y divorciarse de los elementos materiales e inmateriales que evitan la disociación radical de los colectivos y espantan la distopía. Ahora bien, si algo de todo esto sucede o, para peor, si todo esto sucede al mismo tiempo, lo que verdaderamente se torna inútil son las élites políticas, sus fórmulas de encanto y sus estrategias para 'hacer lo social'.

²⁹⁸ Para Castel, finalmente, el núcleo de la cuestión social consistiría hoy en día, de nuevo, en la existencia de lo que él llama "inútiles para el mundo" (trabajadores sin trabajo para Hannah Arendt) que ocupan un lugar en la sociedad de supernumerarios (sobrantes), y alrededor de ellos subsiste una nebulosa de situaciones signadas por la precariedad y la incertidumbre del mañana. Ver Castel, R. (2014: 465).

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

ABAD, Luis; ARROYO, Jorge et al (2011). *Políticas públicas empleo y territorio. Informe final del programa CEA*. Buenos Aires. Oficina de País de la OIT para la Argentina. 1ra edición. Disponible en: <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/br1021.pdf>

ALZA BARCO, Carlos (2011). *Tipología de políticas públicas ¿Qué tipo de políticas públicas existen?* Valor público, espacio para el análisis y la propuesta. Disponible en: <https://carlosalzarbarco.wordpress.com/2011/05/06/tipologia-de-politicas-publicas/>

ALLAMI, Cecilia (2012). *El papel del estado en la distribución de los costos sociales del colapso de la convertibilidad: la intervención en el mercado financiero durante la crisis 2001/2002*. Tesis de Maestría. FLACSO, Sede Académica Argentina, Buenos Aires. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/4356/2/TFLACSO-2012CA.pdf>

ALZA BARCO, Carlos (2011). *Tipología de políticas públicas: ¿qué políticas públicas existen?* Disponible en: <https://carlosalzarbarco.wordpress.com/2011/05/06/tipologia-de-politicas-publicas/>

ÁLVAREZ, Johan; VALENCIA AGUDELO, Germán (2008). *La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación*. Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, España.

ANDRENACCI, Luciano (2006). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Ed. Prometeo, 1ra edición: Buenos Aires.

ANDRENACCI, Luciano; FALAPPA, Fernando y LVOVICH, Daniel (2004). *Acerca del estado de bienestar en el peronismo clásico (1943/1955)*. Disponible en: http://www.academia.edu/454648/Acerca_Del_Estado_De_Bienestar_En_El_Peronismo_CI%C3%A1sico_1943-1955_

ARROYO, Daniel (2003). *Los ejes del desarrollo local en Argentina*. Disponible en: http://comisionporlamemoria.org/bibliografia_web/ejes/Arroyo-Desarrollo%20Local%20en%20Argentina.pdf

AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN (2008). *Auditoria sobre la ejecución del componente de proyectos productivos Herramientas por Trabajo, Programa de Empleo Transitorio Trabajadores Constructores, Seguro de Capacitación y Empleo y Componente de Actividades Comunitarias. Proyecto de transición Jefes y Jefas de Hogar Préstamo BIRF N° 7369 – AR. Informe de Avance N°4*. Disponible en: http://www.agn.gov.ar/files/informes/2010_113info.pdf

BARAHOMA, Manuel (2006). *Paradigmas económicos y políticas sociales de combate a la pobreza en América Latina*. IICA, tercer foro técnico, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.google.com.ar/search?q=BARAHOMA,+Manuel+%282006%29.+Paradigmas+econ%C3%B3micos+y+pol%C3%ADticas+sociales+de+combate+a+la+pobreza+en+Am>

%C3%A9rica+Latina.+IICA,+tercer+foro+t%C3%A9cnico,+Buenos+Aires.&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=fusPV6e6NYuxwATXk5OYCA

BARRIOS, Alejandro (2015). *Buenas herencias. Legado económico del Kirchnerismo*. Hernández Editores, 1ra edición. Buenos Aires.

BECCARIA, Luis y LÓPEZ, Néstor. *Sin trabajo. Características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Unicef, Ed. Losada, 2da edición.

BROWN, Brenda (2015). *Políticas sociales y mercado de trabajo, los límites del Workfare en Argentina. Un estudio cualitativo sobre las problemáticas de inserción en el empleo de beneficiarios del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Argentina Trabaja*. CEIL, CONICET. Disponible en: http://www.aset.org.ar/2015/ponencias/14_Brown.pdf

BROWN, Brenda; VIGNOLO, Alejandro (2013). *El proceso de activación de las políticas públicas de empleo, un estudio comparativo entre Argentina y Uruguay en el período 2000/2012*. CEIL, CONICET. Disponible en: http://www.aset.org.ar/2013/ponencias/p14_Brown.pdf

CASTEL, Robert (1994). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Ed. Paidós, 6ta edición, Buenos Aires.

COHEN, Ernesto (2005). *Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. S. XXI editores, CEPAL, México. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/1863-gestion-social-como-lograr-eficiencia-e-impacto-en-las-politicas-sociales>

COSTA, María (2005). *Crisis del trabajo, políticas sociales y propuestas alternativas*. Instituto de Investigación Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.aset.org.ar/congresos/7/05001.pdf>

CUADRADO ROURA, Juan Ramón (2001). *Política económica. Objetivos e instrumentos*. Ed. Mac Graw Hill, 2da edición. España.

DEL VALLE, Alejandro (2011). *Gasto social, informalidad laboral y bienestar en América Latina*. Universidad Nacional de Mar del Plata. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/viewFile/POSO1010330239A/21563>

DELGADO GODOY, Leticia (2009). *Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas*. En Documentación sobre Gerencia Pública, Subgrupo A2, Cuerpo Técnico, especialidad Gestión Administrativa de la Junta de Comunidades de Castilla – La Mancha, España.

DI COSTA, Valeria et al (2011). *Cambios y continuidades en la política social Argentina, 2003-2010*. Congreso Argentino de Administración Pública, Vol. 6. Resistencia, Chaco. Disponible en: https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2013/6cong/ALONSO_DI_COSTA.pdf

DI SANTI, Matías (2012). *El Plan Argentina Trabaja, números y deficiencias*. Chequeado.com. Disponible en: <http://chequeado.com/el-explicador/el-plan-argentina-trabaja-numeros-y-deficiencias/>

DI SANTI, Matías. *¿La Argentina se desendeudó o no durante el Kirchnerismo?* Chequeado.com. Disponible en: <http://chequeado.com/el-explicador/ila-argentina-se-desendeudo-o-no-durante-el-kirchnerismo/>

DUHALDE, Eduardo (2007). *Memorias del incendio. Los primeros 120 días de mi presidencia*. Ed. Sudamericana, 1ra edición, Buenos Aires.

FEINSTEIN, Osvaldo (1984). *Neoestructuralismo y paradigmas de política económica*. Trimestre económico, Vol. LI, N°201, Ed. Fondo de Cultura Económica. Disponible en: https://www.google.com.ar/search?q=FEINSTEIN,+Osvaldo+%281984%29.+Neoestructuralismo+y+paradigmas+de+pol%C3%ADtica+econ%C3%B3mica.+Trimestre+econ%C3%B3mico,+Vol.+LI,+N%C2%B0201,+Ed.+Fondo+de+Cultura+Econ%C3%B3mica&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=1_UPV6rsF4WXwASD4J_ICA

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1993). *Curso de política económica*. Editorial AC, 2da edición, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2006). *Política económica*. Editorial McGraw Hill, 4ta edición, Madrid.

FERRUCCI, Ricardo (1991). *Política económica. Argentina contemporánea*. Editorial Macchi, 3ra edición, Buenos Aires.

GABRINETTI, Mariana (2013). *Programas de empleo y de transferencias condicionadas de ingresos: análisis de nociones y perspectivas que orientan a las políticas sociales 2002 – 2012*. Centro de Estudios de Trabajo Social y Sociedad, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: http://www.aset.org.ar/2013/ponencias/p14_Gabrinetti.pdf

GABRINETTI, Mariana (2015). *Programas de empleo y de transferencias condicionadas de ingresos: análisis en perspectiva sobre las concepciones del trabajo y los programas*. Centro de Estudios de Trabajo Social y Sociedad, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: http://www.aset.org.ar/2015/ponencias/14_Gabrinetti.pdf

GÁRRIZ, Ana; MEDICI, Florencia; PANIGO, Demián y DI GIOVAMBATTISTA, Ana (2012). *Trabajadores pobres en Argentina*. Serie Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo. CEIL - CONICET. Nro. 12, 4to trimestre. Disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/07/edpe12.pdf>

GENTILE, Natacha (2013). *Funcionamiento de los planes sociales: ¿dan respuesta a problemas de inserción laboral o fomentan la vagancia? Un estudio exploratorio a partir de indagar en las opiniones y expresiones de quienes reciben la asistencia social del Estado*. Universidad Nacional de Mar del Plata. Disponible en: http://www.aset.org.ar/2013/ponencias/p14_Gentile.pdf

GRASSI, Estela (2012). *Política sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades*. Instituto de Investigación Gino Germani, Revista de Ciencias Sociales. Disponible en: <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/3676>

HOPP, Malena (2009). *Políticas sociales de empleo en la Argentina 2003/2008: un estudio comparativo de planes de promoción del auto – empleo*. Instituto Investigación Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. Disponible en: http://www.aset.org.ar/congresos/9/ponencias/p5_hopp.pdf

KIRCHNER, Alicia (2010). *Políticas sociales del bicentenario. Un modelo nacional y popular*. Ministerio de Desarrollo Social, 1era edición, Tomo 1 y 2, Buenos Aires. Disponible en: <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/az2086.pdf>

KULFAS, Matías (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003/2015*. Ed. S. XXI, 1ra edición, Buenos Aires.

LAHERA PARADA, Eugenio (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1ra edición, Chile.

LAVAGNA, Roberto (2011). *El Desafío de la Voluntad*. Ed. Sudamericana, 1ra edición, Buenos Aires.

LEVY, Esther (2003). *Desempleo y pobreza en Argentina. Algunas consideraciones críticas*. IDEF, CTA, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.aset.org.ar/congresos/6/archivosPDF/grupoTematico11/007.pdf>

LO VUOLO, Rubén (1999). *La pobreza de la política contra la pobreza*. Ed. Miño y Dávila, 1ra edición, Buenos Aires.

LO VUOLO, Rubén (2004). *Contra la exclusión. La propuesta del Ingreso Ciudadano*. Ed. Miño y Dávila, 2da edición, Buenos Aires.

MAURIZIO, Roxana; PERROT, Bárbara; VILLAFANE, Soledad (2009). *Coordinación de políticas públicas y empleo: desafíos y oportunidades en una economía global*. Universidad Nacional General Sarmiento, CONICET y MTEySS. Disponible en: http://www.aset.org.ar/congresos/9/Ponencias/p5_Maurizio.pdf

MEDA, Dominique (2007) *¿Qué sabemos sobre el trabajo?* Revista de Trabajo, Año 3, Nro. 4. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2007n04_revistaDeTrabajo/2007n04_a01_dM%C3%A9da.pdf

MERLINSKY, Gabriel (2002). *Las consecuencias sociales de la desocupación en Argentina: el desempleo y sus múltiples modos de exclusión*. Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn119-36.htm>

MOLINA, Emilia; SALIM, Roberto (2011). *Continuidades y rupturas en la política social argentina. Asignación Universal por Hijo*. Universidad Nacional de Cuyo, Tesis de Grado.

MORÁN ESPARZA, José Luis (2007). *La economía comunal*. Edición electrónica gratuita. Disponible en: www.eumed.net/libros/2007c/335/

MUSSACHIO, Andrés (2015) *¿Cielo o infierno? La economía argentina en la postcrisis*. Revista de Economía Crítica N° 19. Disponible en: http://revistaeconomiacritica.org/sites/default/files/revistas/n19/Musacchio_cielo-o-infierno.pdf

NEFFA, Julio César (1999). *Actividad, trabajo y empleo: algunas reflexiones sobre un tema en debate*. Orientación y Sociedad 1, CEIL - CONICET. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2956/pr.2956.pdf

NEFFA, Julio César (2003). *El trabajo humano. Contribuciones al estudio de un valor que permanece*. CEIL - CONICET. Ed. Lumen Humanitas. Anexo, Buenos Aires - México. Disponible en: <http://trabajosociedadarg.blogspot.com.ar/2008/03/el-trabajo-humano-contribuciones-al.html>

NEFFA, Julio César (2011a). *Dimensiones conceptuales y diversos componentes. Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo*. CEIL - CONICET. Disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/publicaciones/empleo-desempleo-y-politicas-de-empleo/>

NEFFA, Julio César (2011b). *El funcionamiento del mercado de trabajo según los organismos internacionales y sus propuestas de políticas de empleo*. Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo. CEIL - CONICET. Disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/publicaciones/empleo-desempleo-y-politicas-de-empleo/>

NEFFA, Julio César (2011c). *Políticas públicas de empleo III 2002/2010*. Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo, N. ° 3, 4to trimestre 2011. CEIL - CONICET. Disponible en: <https://www.copy.com/s/t/%3A2LPjKgUh02tMU7L7%3Bp%3A%252F7politicasemp0210.pdf%3Boid%3A519>

NEFFA, Julio César; BROWN, Brenda y LÓPEZ, Emiliano (2012). *Políticas activas de empleo durante la posconvertibilidad*. Serie Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo. CEIL - CONICET. Nro. 10/Tercer Trimestre. Disponible en: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/05/11polposconvertibilidad.pdf>

OIT (2007). *Tras la crisis: el nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto. Argentina 2003 - 2006: crecimiento económico con empleo decente*. IEL, OIT. Disponible en: <http://www.itf.org.ar/pdf/documentos/61-2007.pdf>

OIT (2011). *Pacto mundial para el empleo. Estudio nacional. Argentina*. Buenos Aires, Argentina / Oficina de París de la OIT para la Argentina, 1ra edición. Disponible en: http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_BAI_PUB_113/lang--es/index.htm

OIT (2015). *Perspectivas sociales y laborales en el mundo. Tendencias en 2015. Nuevas turbulencias en el horizonte del empleo*. Disponible en: <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/wesol/2015/lang--es/index.htm>

PAUTASSI, Laura; ROSSI, Julieta; CAMPOS, Luis (2003). *Plan jefas y jefes: ¿derecho social o beneficio sin derechos?* CELS - Universidad Nacional General Sarmiento. Disponible en: <http://www.cels.org.ar/agendatematica/?info=publicacionesTpl&ids=13&lang=es&ss=89>

PÉREZ, Pablo; FELIZ, Mariano; TOLEDO, Fernando (2004) *¿Asegurar el empleo o los ingresos?* CEIL - PIETTE, CONICET. Disponible en: <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2014/06/perez-feliz-toledo-asegurar-el-empleo-o-los-ingresos.pdf>

RAMIÓ MATAS, Carles (1999). *Teoría de la organización y administración pública*. Editorial Agapea, España.

RAPOPORT, Mario (2010). *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*. Ed. Booket, 1ra edición, Buenos Aires.

RAPOPORT, Mario (2013). *Historia económica, política y social de la Argentina*. Ed. Emecé, 6ta edición, Buenos Aires.

REMES LENICOV, Jorge (2014). *La política económica*. Proyección Económica, Año 3, Edición N° 6. Disponible en: <http://www.consejo.org.ar/publicaciones/proyeccion/Proyeccion6.pdf>

REYES, María; RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina (2006). *La política social en la Argentina de la posconvertibilidad: políticas asistenciales como respuesta al problema del empleo*. CIEPP, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.ciepp.org.ar/>

ROTH DEUBEL, André Noel (2008). *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?* Estudios políticos, N° 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a4>

RUIZ RAMÍREZ, Héctor (2013). *Marx y su visión del trabajo*. En Revista Contribuciones a la Economía. Disponible en: <http://www.eumed.net/ce/2013/marx.html>

SALA, Josefina (2008). *Convertibilidad, reforma laboral y negociación con sindicatos*. Universidad Católica Argentina. Tesis de Grado. Disponible en: http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo12/files/Convertibilidad_Reforma_Laboral_y_negociacion_con_los_sindicatos_-_Sala1.pdf

SAMPIERI HERNÁNDEZ, Rubén; COLLADO, Carlos (2010). *Metodología de la investigación*. Ed. Mc Graw Hill, 5ta edición, Buenos Aires.

SAUTHU, Ruth; BONIOLO, Pablo; DALLE, Pablo; ELBERT, Rodolfo (2010). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Ed. Prometeo, 1ra edición, Buenos Aires.

SCHETTINI, Patricia; GABRINETTI, Mariana (2009). *Programas sociales de empleo e inserción laboral en la economía informal por parte de los destinatarios*. Facultad de

Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: http://www.aset.org.ar/congresos/9/Ponencias/p5_Schettini.pdf

SERMET, Karshon (2015). *La política monetaria de Argentina y sus efectos en el mercado nacional durante el Kirchnerismo entre 2003 y 2013*. REELA, 3ra edición. Disponible en: <http://revistarevela.com/la-politica-monetaria-de-argentina-y-sus-efectos-en-el-mercado-nacional-durante-el-kirchnerismo-entre-2003-y-2013/>

TOMATIS, Karina; BECERRA, Natalia (2015). *Estado y desempleo en Argentina 2003/2013. Fronteras entre políticas económicas, sociales y laborales*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en: http://www.aset.org.ar/2015/ponencias/14_Becerra.pdf

VARESI, Gastón Ángel (2012). *La configuración del modelo postconvertibilidad: políticas económicas y fracciones de clase en Argentina 2002/2007*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Tesis de posgrado. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=tesis&d=Jte486>

WILDE, Christopher (2012) *¿Continuidad o cambio? Política económica argentina posterior a la crisis y el gobierno de Néstor Kirchner (2003/2007)*. Revista de Ciencias Sociales, Número 43, FLACSO.

WINCHESTER, Lucy (2011). *La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC. ILPES, CEPAL*. Disponible en: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW_Polpub_antigua.pdf

Artículos en línea de diarios

"Hoy asume Lavagna con la firme idea de sujetar el dólar". Diario Río Negro, fecha 27/4/2002. Disponible en: <http://www1.rionegro.com.ar/arch200204/p27j15.html>

"Homilía completa del Cardenal Bergoglio en el Tedéum". Diario La Nación, fecha 25/5/2002. <http://www.lanacion.com.ar/399671-homilia-completa-del-cardenal-bergoglio-en-el-tedeum>

"Kirchner: yo no vendo ilusiones". Diario La Nación, fecha 15/9/2002. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/431751-kirchner-yo-no-vendo-ilusiones>

"La subordinación de la economía a la política en la era kirchnerista". Diario La Gaceta, Tucumán, fecha 11/11/2012. Disponible en: <http://www.lagaceta.com.ar/nota/519537/economia/subordinacion-economia-politica-era-kirchnerista.html>

Material audiovisual

Barrios, Alejandro (2015). Conferencia brindada ante docentes nucleados en Suteba. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=nKGsRndPDHE>

Entrevistas

Pettignato, Diego. Ex Gerente de GECAL Mendoza, MTEySS.

Lebedinsky, Carina. Ex Gerenta de GECAL Mendoza, MTEySS.

Discursos

KIRCHNER, Néstor (2003). Discurso pronunciado en el acto de asunción presidencial. Disponible en: www.elhistoriador.com

FERNÁNDEZ, Cristina (2007). Discurso pronunciado en el acto de asunción presidencial. Disponible en: <http://www.cfkargentina.com/asuncion-de-cristina-kirchner-10-de-diciembre-de-2007/>

Normativa (leyes, decretos y resoluciones)

Ley Nro. 18.910 de Régimen de Pensiones por Invalidez y a la Vejez

Ley Nro. 22.431 de Sistema de Protección Integral de Discapitados

Ley Nro. 23.551 de Asociaciones Sindicales

Ley Nro. 24.714 de Asignaciones Familiares

Ley Nro. 25.250 de Reforma Laboral

Ley Nro. 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario.

Ley Nro. 25.877 de Régimen Laboral

Ley Nro. 26.425 Sistema Integrado Previsional Argentino

Decreto Nro. 1570/2001 de Entidades Financieras

Decreto Nro. 214/2002 de Reordenamiento del Sistema Financiero

Decreto Nro. 565/2002 Programa Jefes de Hogar

Decreto Nro. 739/2003 de Reordenamiento del Sistema Financiero

Decreto Nro. 1506/2004 de Emergencia Ocupacional Nacional

Decreto Nro. 336/2006 de Seguro de Capacitación y Empleo

Decreto Nro. 1602/09 Asignaciones Familiares

Decreto Nro. 563/2010 de Deuda Pública

Resolución Nro. 256/2003 MTEySS Plan Integral de Promoción del Empleo

Resolución Nro. 31/2003 MTEySS Prórroga REPRO

Resolución Nro. 5/2003 MTEySS Prórroga REPRO

Resolución Nro. 85/2003 MTEySS Modificación del Programa de Empleo Comunitario

Resolución Nro. 988/2004 MTEySS Extensión Programa Autogestionado

Resolución Nro. 01/2004 MTEySS Prórroga del Programa de Empleo Comunitario

Resolución Nro. 1001/2004 MTEySS Prórroga Programa Empleo Comunitario

Resolución Nro. 18/2004 MTEySS Prórroga de vigencia REPRO

Resolución Nro. 203/2004 MTEySS Creación de Programa Autogestionado

Resolución Nro. 9/2005 MTEySS Prórroga REPRO

Resolución 1164/2006 MTEySS Programas de Empleo

Resolución Nro. 102/2006 MTEySS Manual Operativo del Programa Empleo Comunitario

Resolución Nro. 45/2006 MTEySS Creación Programa de Inserción Laboral

Resolución Nro. 502/2006 MTEySS Seguro de Capacitación y Empleo

Resolución 497/2008 MTEySS Empleo

Páginas Web

<http://chequeado.com/>

<http://poderciudadano.org/>

<http://www.aset.org.ar/>

<http://www.ceil-conicet.gov.ar/>

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/>

<http://www.ilo.org/buenosaires/lang--es/index.htm>

<http://www.indec.mecon.ar/>

<http://www.infoleg.gov.ar/>

<http://www.trabajo.gov.ar/>

ANEXOS

ANEXO 1: VARIABLES MACROECONÓMICAS / SERIES ESTADÍSTICAS

Tabla 1: Resumen de Variables (1999/2003)

Año	Var PIB (en %)	Utilización capacidad instalada (en%)	Saldo balanza comercial (en millones de US\$)	Superávit primario (en millones de US\$)	Deuda externa (en millones de US\$)
1999	-3,4	70,00	-2.200	6.681	144.657
2000	-0,8	70,00	1.061	5.591	155.015
2001	-4,4	65,00	6.223	2.871	166.272
2002	10,9	55,70	16.661	3.452	156.748
2003	8,8	64,92	16.088	12.004	164.918

Fuente: Rapoport 2010

Tabla 2: Producto Bruto Interno (2000/2011)

Producto Bruto Interno (en millones de \$)						Uso capacidad instalada (en %)
Gobierno	Año	PBI Real a precios de mercado (base 1993)	Variación Int.	PBI Nominal	Variación Int.	
Gobierno	2000	276.172		284.204		
	2001	263.996	-4,4%	268.697	-5,5%	
ED	2002	235.235	-10,9%	312.580	16,3%	55,7
NK	2003	256.023	8,8%	375.909	20,3%	64,9
	2004	279.141	9,0%	447.643	19,1%	69,7
	2005	304.763	9,2%	531.939	18,8%	72,8
	2006	330.565	8,5%	654.439	23,0%	73,7
	2007	359.169	8,7%	812.456	24,1%	74,0
CFK	2008	383.444	6,8%	1.032.758	27,1%	74,8
	2009	386.704	0,9%	1.145.458	10,9%	72,8
	2010	422.130	9,2%	1.442.655	25,9%	77,7
	2011	459.571	8,9%	1.842.022	27,7%	78,8

Fuente: INDEC

Tabla 3: Salario Real Promedio (2001/2011)

Evolución salario real promedio, trabajadores registrados sector privado (en miles de \$)				
Gobierno	Año	W real prom.	Var. Interanual	C. Gini
Crisis	2001	823		
	ED	2002	693	-15,8%
NK	2003	684	-1,3%	0,53
	2004	752	9,9%	0,494
	2005	800	6,4%	0,475
	2006	877	9,6%	0,485
	2007	975	11,2%	0,472
CFK	2008	1157	18,7%	0,45
	2009	1314	13,6%	0,446
	2010	1501	14,2%	0,439
	2011	1806	20,3%	0,429

Fuente: INDEC, MTEySS, CESO

Tabla 4: Posición Fiscal (2002/2011)

Posición Fiscal (en millones de pesos)*					
Gobierno	Año	Rdo. Financiero	Var. Int	Rdo. Primario	Var. In
ED	2002	2.256		-4.549	
	NK	2003	8.677	284,7%	1.805
2004		17.333	99,8%	11.658	546%
2005		19.623	13,2%	9.418	-19%
2006		23.158	18,0%	11.623	23%
2007		25.670	10,8%	9.296	-20%
CFK	2008	32.529	26,7%	14.655	58%
	2009	17.278	-46,9%	-7.131	-149%
	2010	25.082	45,2%	3.068	-143%
	2011	4.920	-80,4%	-30.663	-1099%

*Sector Público Nacional No. Financ. Base caja anual. Fuente: INDEC

Tabla 5: Situación Comercial Externa (2002/2011)

Situación Comercial Externa (en millones de \$)					
Gobierno	Año	M (en mill de US\$)	Var. Int	X (en mill de US\$)	Var. Int
ED	2002	8.989		25.650	
	2003	13.850	54,1%	29.938	16,7%
NK	2004	22.445	62,1%	34.575	15,5%
	2005	28.087	25,1%	40.387	16,8%
	2006	34.154	21,6%	46.546	15,2%
	2007	44.707	30,9%	55.980	20,3%
CFK	2008	57.462	28,5%	70.018	25,1%
	2009	38.786	-32,5%	55.672	-20,5%
	2010	56.793	46,4%	68.187	22,5%
	2011	74.319	30,9%	84.051	23,3%

M: importaciones, X: exportaciones – Fuente: INDEC

Tabla 6: Tipo de Cambio Real (2000/2011)

Tipo de Cambio Real			
Gobierno	Año	Base dic-01=100	Var. Interanual
	2000	95,20726346	
	2001	99,113061	4,1%
ED	2002	251,377603	153,6%
NK	2003	217,4275603	-13,5%
	2004	209,5798792	-3,6%
	2005	195,8203357	-6,6%
	2006	191,2263935	-2,3%
	2007	171,6199837	-10,3%
CFK	2008	143,1576247	-16,6%
	2009	143,6791331	0,4%
	2010	124,9389928	-13,0%
	2011	110,0848249	-11,9%

Fuente: Ecolatina

Tabla 7: Índice de Precios al Consumo (2000/2011)

IPC			
Gobierno	Año	Base 1999=100	Var. Int
	2000	99,84538333	
	2001	98,78166667	-1,1%
ED	2002	124,335	25,9%
NK	2003	141,0491667	13,4%
	2004	147,2608333	4,4%
	2005	161,4775	9,7%
	2006	179,075	10,9%
	2007	208,5081277	16,4%
CFK	2008	263,3440733	26,3%
	2009	307,7075895	16,8%
	2010	378,3628025	23,0%
	2011	466,7976162	23,4%

Fuente: Ecolatina

Tabla 8: Deuda Pública Total (2002/2011)

Deuda Pública Total				
Gobierno	Año	Millones de US\$	Ratio Deuda/PBI	Ratio Deuda/Reservas
ED	2002	137.319	147,7	1154,8
NK	2003	178.820	139,5	959,6
	2004	191.295	127,1	736,2
	2005	128.629	73,3	236,8
	2006	136.725	64,1	222,2
	2007	144.728	56,1	165,4
CFK	2008	145.975	48,8	165,2
	2009	147.119	48,8	165,8
	2010	164.330	45,3	185,2
	2011	178.963	41,8	231,9

Fuente: Chequeado (en base a cálculos de Econometría y Finsoport)

Tabla 9: Deuda Pública Externa (2000/2011)

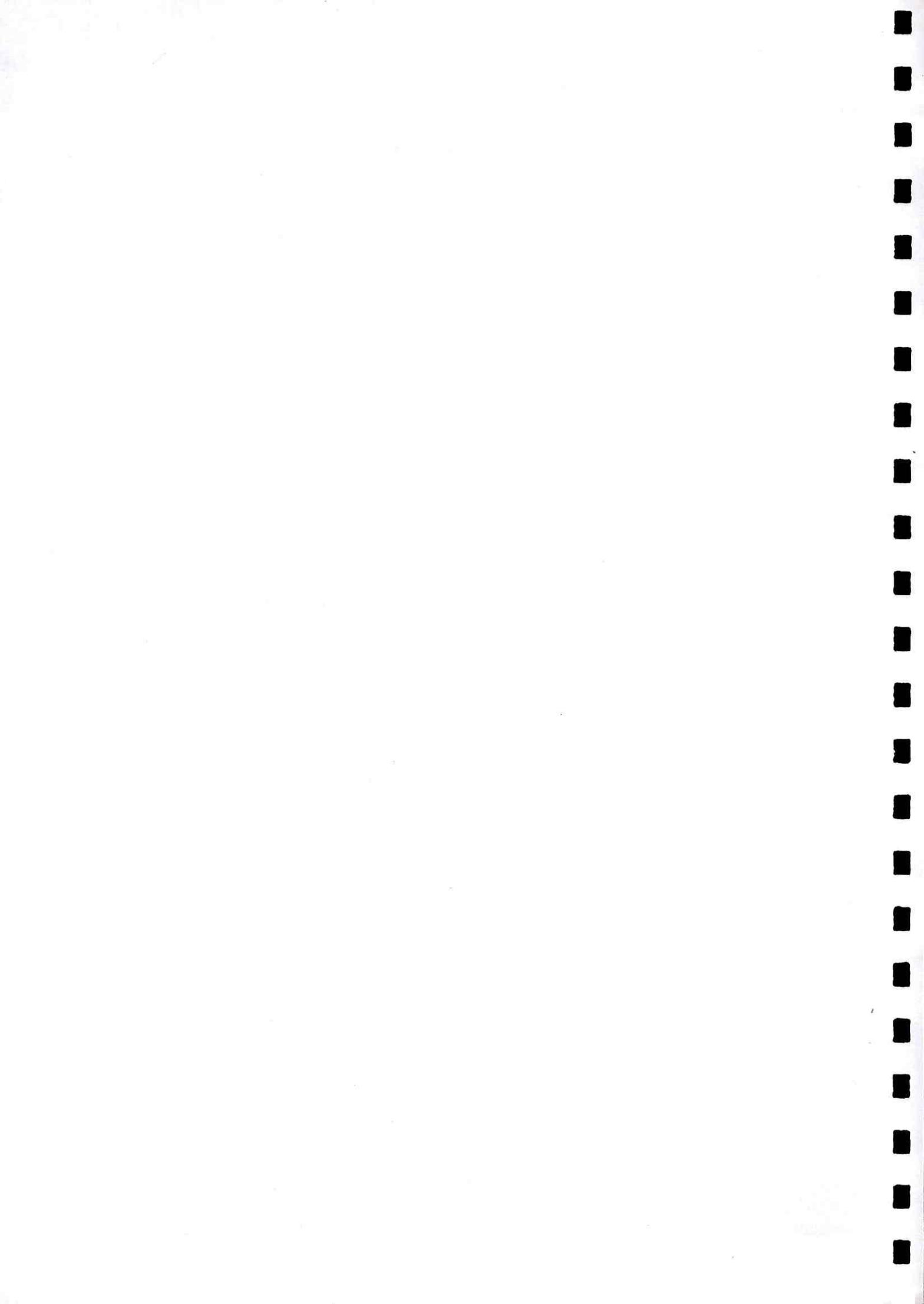
Deuda Pública Externa				
Gobierno	Año	Millones de US\$	% total de la deuda	Var. Int
	2000			
	2001	84.564,2	59%	
ED	2002	87.604,5	64%	3,6%
NK	2003	102.007,6	57%	16,4%
	2004	111.627,8	58%	9,4%
	2005	60.925,7	47%	-45,4%
	2006	56.247,1	41%	-7,7%
	2007	62.131,5	43%	10,5%
CFK	2008	55.733,5	38%	-10,3%
	2009	55.007,3	37%	-1,3%
	2010	61.145,3	37%	11,2%
	2011	60.584,8	34%	-0,9%

Fuente: INDEC

Tabla 10: Tasa de Interés Pasiva (2003/2011)

Tasa de Interés Pasiva		
Gobierno	Año	Plazo Fijo 30- 44 días
NK	2003	11%
	2004	3%
	2005	4%
	2006	7%
	2007	8%
CFK	2008	12%
	2009	12%
	2010	9%
	2011	11%

Fuente: BCRA



ANEXO 2: VARIABLES SOCIOLABORALES / SERIES ESTADÍSTICAS

Tabla 1: Pobreza y Desempleo (1999/2003)

Año	Evolución Pobreza - Desempleo	
	Pobreza (en % personas)	Tasa desempleo abierto %
may-99	27,1	14,5
may-00	29,7	15,4
may-01	32,7	16,4
may-02	49,7	21,5
1er trim 2003	54	20,4

Fuente: Rapoport 2010

Tabla 2: Nivel de Empleo y Desempleo (2003/2011)

Año	Evolución Empleo - Desempleo 2003/2011 (En %)					
	T. Desempleo gral.	T. Empleo gral.	T. Desempleo A	T. Empleo A	T. Desempleo B	T. Empleo B
2003	20,4	36,3	24,3	33,5	26,6	33,5
2004	14,4	38,9	17,4	36,6	19,5	36,6
2005	13	39,4	14,9	37,7	12,1	40,1
2006	11,4	40,7	12,8	39,5	14,1	39,5
2007	9,8	41,7	10,5	41,1	11,1	41,1
2008	8,4	42	8,6	41,7	8,8	41,8
2009	8,4	42,3	8,5	42	8,6	42,1
2010	8,3	42,2	8,3	42,2	8,3	42,2
2011	7,4	42,4				

Se dejó de relevar PjyJHD y afines en EPH

Fuente: INDEC

Referencias Tabla 2

Gral.	Se consideran ocupados incluso aquellos beneficiarios del PjyJHD o similar y realizan contraprestación laboral. Se excluyen de la tasa de des.
A	Se consideran desocupados incluso aquellos beneficiarios del PjyJHD que realizan contraprestación laboral y además buscan activamente trabajo.
B	Se consideran desocupados incluso aquellos beneficiarios del PjyJHD, sin importar si realizan contraprestación laboral y buscan activamente trabajo

Tabla 3: Empleo Público (2003/2011)

Evolución Empleo Público 2003/2011								
Año	Adm. Nacional	Univ. Nacionales	S. Financiero	Empresas y Soc. E.	Otro Entes Pcos	Total	T. Cto. Interanual	T. Cto. Acumulada
2003	266.221	163.215	18.917	9.500	19.685	477.538		
2004	269.654	167.738	19.482	21.927	21.260	500.061	4,7%	4,7%
2005	284.480	177.958	19.452	23.752	22.026	527.668	5,5%	10,5%
2006	290.159	192.191	19.887	29.233	21.876	553.346	4,9%	15,9%
2007	295.404	192.761	20.888	35.488	22.161	566.702	2,4%	18,7%
2008	303.947	216.487	21.401	38.117	21.771	601.723	6,2%	26,0%
2009	315.767	223.694	21.015	40.250	22.436	623.162	3,6%	30,5%
2010	325.817	227.112	20.922	44.012	23.897	641.760	3,0%	34,4%
2011	334.601	233.195	21.606	47.852	23.984	661.238	3,0%	38,5%

Fuente: INAP

Tabla 4: Empleo Privado (2001/2011)

Evolución Empleo Asalarado Privado 2001/2011			
Año	Prom. Anual	T. Crecimiento Interanual	T. Crecimiento Acumulada (2003)
2001	3.920.396	-1,9%	
2002	3.523.471	-10,1%	
2003	3.728.349	5,8%	
2004	4.183.010	12,2%	12,2%
2005	4.692.334	12,2%	25,9%
2006	5.139.574	9,5%	37,9%
2007	5.581.425	8,6%	49,7%
2008	5.920.284	6,1%	58,8%
2009	5.834.660	-1,4%	56,5%
2010	5.982.558	2,5%	60,5%
2011	6.268.969	4,8%	68,1%

Fuente: MITEYSS

Tabla 5: Beneficiarios Programas de Empleo (2002/2011)

Programa	ED		Beneficiarios por año (mínimo) 2003/2007 - NK							Beneficiarios por año (mínimo) - 2008/2011 - CFK				
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Prom	2008	2009	2010	2011	Prom		
PJyJHD	2.050.312	2.095.265	1.844.590	1.615.491	1.452.121	1.107.649	1.623.023	749.019	500.354	93.922	13.687	339.246		
SD	430.317	248.238	152.043	162.758	205.153	245.313	202.701	294.285	362.435	244.725	266.407	291.963		
PEFATT	381													
PDEL			1.227	1.190	6.700	4.412	3.382	3.082	1.849	405		1.779		
REPRO		19.959	6.973	6.768	7.950	12.853	10.901	16.910	129.411	123.168		89.830		
PBC		253.049	298.272	299.020	285.971	297.565	286.775	429.390	585.466	419.987	295.133	432.494		
MAO		457	15.077	15.093	15.602	20.870	13.420	26.219	32.779	25.128	23.539	26.916		
PRT														
SCyE					20.803	75.226	48.015	103.018	132.954	139.928	262.910	159.703		
PPATAM			7.245				7.245							
PILJC														
RCFC														
PESPE					37.633	99.124	68.379	161.690	321.775	415.702	622.229	380.349		
PTC														
PIL					2.718	7.988	5.353	8.030	17.187	19.286	22.031	16.634		
PHT														
PATPP														
PPCCL		5.406	18.139	34.446	57.929	75.332	38.250	92.467	143.892	241.319	168.683	161.590		
PPIFP								78	87	97	70	83		
PAFS														
PET								18.294	28.665	31.003	65.333	35.824		
PPEP														
INTERZAFRA				5.690	5.690	5.690	5.690	5.690	42.636	110.719		53.015		
PJMyMI								7.658	72.051	92.683	36.845	52.309		
PAT										1.790	2.107	1.949		
Recuento	2.481.010	2.622.374	2.343.566	2.140.456	2.098.270	1.961.773	2.233.288	1.915.830	2.371.541	1.959.862	1.778.974	2.006.552		
BEL (MTEySS)	1.326.587	2.233.757	1.982.397	1.810.915	1.608.380	1.279.920	1.783.074	1.099.830	1.160.732	675.520	620.441	889.131		

Nota: los totales anuales difieren entre el recuento propio y el recuento ofrecido por BEL 2013. Se aclara que BEL refiere a beneficiarios anuales promedio, mientras que el recuento propio expresa cantidades absolutas y pretende ser un indicador de alcance. Por lo tanto, contabiliza beneficiarios indirectos como REPRO.

Tabla 6: Mercado de trabajo 2003 y 2011

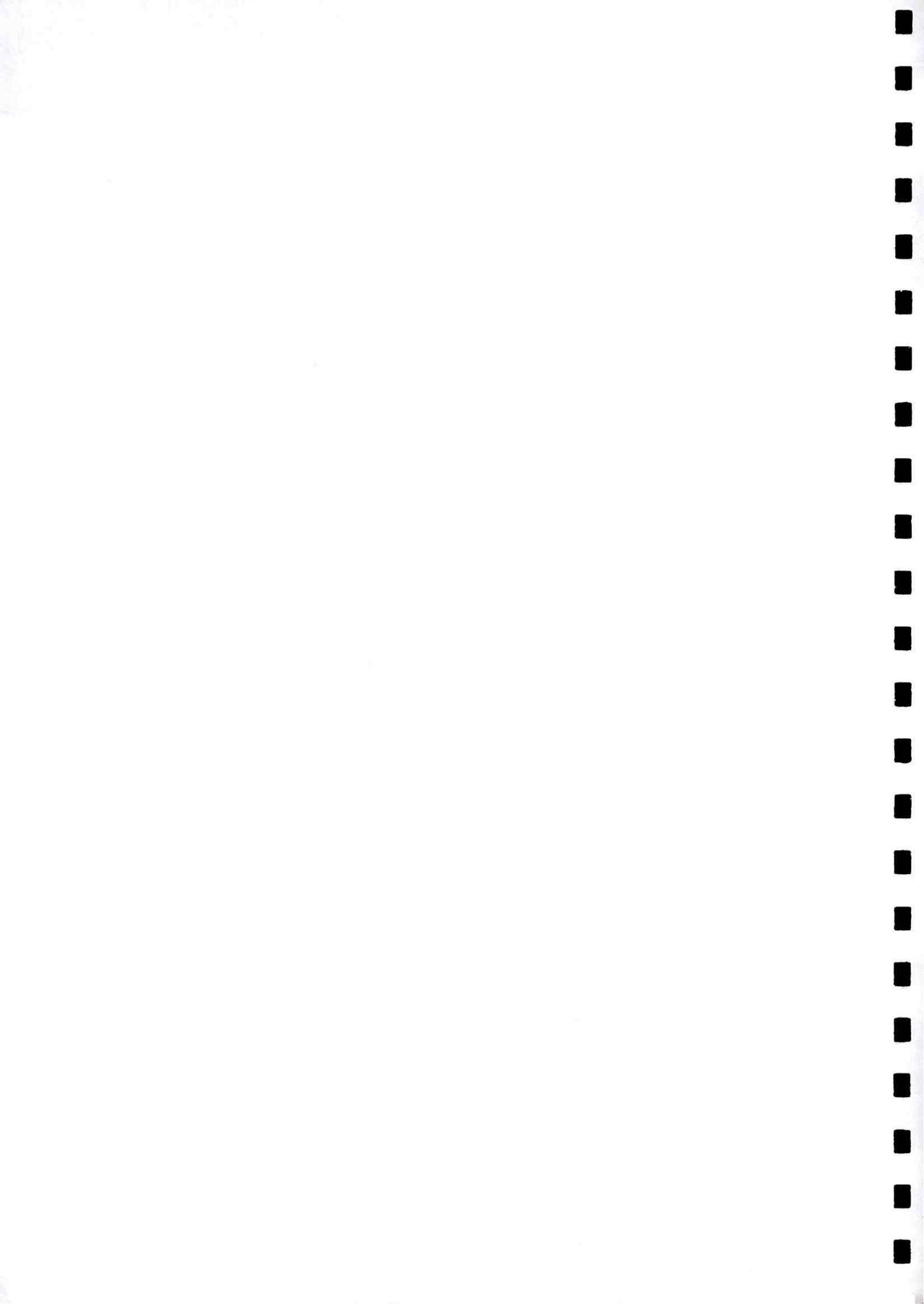
Mercado de trabajo											
	Actividad			Empleo			Desocupación				
	%	Prom	Var	%	Prom	Var	%	Prom	Var		
2003	1 tr	45,6		36,3			20,4				
	2 tr	45,6		37,4			17,8				
	3 tr	45,7	45,6	38,2	37,75		16,3	17,25			
	4 tr	45,7		39,1			14,5				
2011	1 tr	45,8		42,4			7,4				
	2 tr	46,6		43,2			7,3				
	3 tr	46,7	46,3	43,4	43	13,9%	7,2	7,1	-58,8%		
	4 tr	46,1		43			6,7				

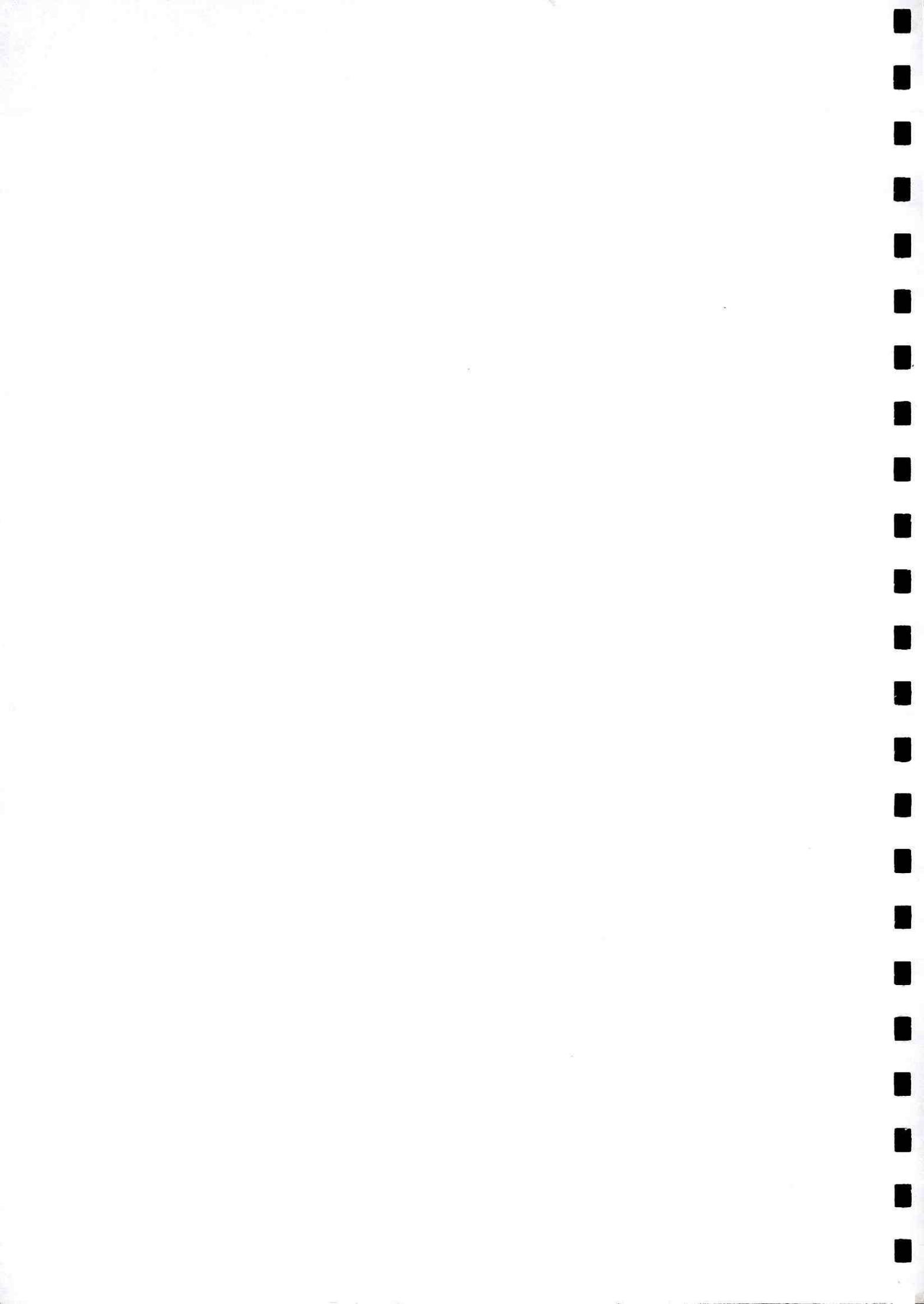
Fuente: INDEC, total Agl. Urbanos

Tabla 7: Situación Laboral 4to trim 2011

Situación ocupacional población urbana total			
	Categoría	Personas - En miles	%
Población	Población	37.326	100%
	PEI	20.422	54,7%
	PEA	16.884	45,2%
PEA	Desocupados	1.079	6,4%
	Ocupados	15.805	93,6%
Ocupados	Sector Público	2.781	17,6%
	Beneficiarios progr. Empleo	114	0,7%
	Sector Privado	12.910	81,7%
	Patrón	700	5,4%
	Cuentapropia	2.853	22,1%
Privados	Trabajador fliar s/rem	111	0,9%
	Asalariados	9.245	71,6%
	Registrados	5.237	56,6%
Asalariados	No registrados	2.862	31,0%
	Trabajo doméstico	1.146	12,4%

Fuente: BEL - MTEySS 2012





ANEXO 4: PROCESAMIENTO PROGRAMAS DE EMPLEO (2003/2007)

Tabla 1: Programas de Empleo (2003/2007)

Programa	Tipo		NK - PERÍODO 2003 / 2007											Objetivos (OII)			Mod. Gestión		
	Pasiva		Población objetivo											Objetivos (OII)			Mod. Gestión		
	Activa	Pasiva	DJ	DIS	DG	INF	OCU	INST	MICRO	EMP	AI	OT	ME	ISL	FloEP	CEN	DES	GAS	
PjyJHD	1		1	1	1													1	
SD	1				1													1	
PEFATT	1			1														1	
PDEL	1				1													1	
REPRO	1						1											1	
PEC	1				1													1	
MAO	1			1														1	
PRI	1				1													1	
SCyE	1				1													1	
PPATAM	1						1											1	
PILTC	1			1														1	
RCFC	1						1											1	
PFSPE	1				1													1	
PTC	1				1													1	
PIL	1				1													1	
PHT	1				1													1	
PATTPP	1				1													1	
PEPCCL	1				1													1	
PFIFP	1				1													1	
PAFS	1						1											1	
PET	1				1													1	
PFEP	1																	1	
INTERZAFRA	1				1	1												1	
Recuentos	23	0	2	4	14	3	7	3	4	2	8	3	5	9	4	5	14	0	0

REFERENCIAS

Desocupados jóvenes	DJ
Desocupados discapacitados	DD
Desocupados grales.	DG
Ocupados informales	INF
Ocupados formales	OCCU
Instituciones varias	INST
Microempresas	MICRO
Empresas	EMP
Asegurar ingresos	AI
Ocupación transitoria	OT
Inclusión sociolaboral	ISL
Mejora de la empleabilidad	ME
Fortalecimiento institucional	FI
Centralizado	CEN
Descentralizado	DESC
Gestión asociada	GAS

ANEXO 5: PROCESAMIENTO PROGRAMAS DE EMPLEO (2007/2011)

Tabla 1: Programas de Empleo (2007/2011)

CFK - PERÍODO 2008/2011																				
Programa	Tipo		Población objetivo										Objetivos (OIT)					Mod. Gestion		
	Activa	Pasiva	DJ	DIS	DG	INF	OCU	INST	MICRO	EMP	AI	OT	ME	ISL	FlóEP	CEN	DES	GAS		
PjyJHD		1	1	1	1															
SD	1				1									1						
PEFAIT	1			1								1								
PDEL V	1			1							1	1								
REPRO	1						1													
PEC	1				1						1	1								
MAO	1				1															
PRT	1					1														
SCyE	1				1								1							
PPATAM	1					1														
PILTC	1				1															
RCFC	1					1														
PSPE	1				1															
PTC	1				1															
PIL	1				1															
PHT	1				1															
PATTPP	1				1															
PPCCCL	1				1															
PEIPP	1				1															
PAFS	1				1															
PET	1				1															
PFEP	1				1															
INTERZAFRA	1				1															
PJMYMT	1				1															
PAT	1				1															
Recuentos	24	1	3	4	15	3	7	3	4	2	8	3	6	10	4	5	15	1		

REFERENCIAS

Desocupados jóvenes	DI
Desocupados discapacitados	DD
Desocupados graves.	DG
Ocupados informales	INF
Ocupados formales	OCU
Instituciones varias	INST
Microempresas	MICRO
Empresas	EMP
Asegurar ingresos	AI
Ocupación transitoria	OT
Inclusión sociolaboral	ISL
Mejora de la empleabilidad	ME
Fortalecimiento institucional	FI
Centralizado	CEN
Descentralizado	DESC
Gestión asociada	GAS

ENTREVISTAS Y MATERIAL AUDIOVISUAL

ENTREVISTA N°1 A REFERENTE CLAVE

Fecha: fines del año 2015.

Hora: 11.55

Lugar: MTEySS, Gerencia Regional Cuyo, Sede Mendoza.

Entrevistado: Lic. Diego Pettignato, Delegado Regional Mendoza, Ex Gerente de Empleo y Capacitación Laboral.

Introducción

El propósito de esta entrevista abierta consiste en rescatar de modo fiel la perspectiva de los actores encargados de elaborar e implementar las políticas públicas de trabajo y empleo a lo largo del período 2002 – 2011.

Guía de temas prevista

- 1 – Identificación y organización de principales políticas públicas para el trabajo y el empleo a lo largo del período.
- 2 – Fundamentos teóricos (creencias o certezas desde las cuales se parte para formular e implementar un conjunto de políticas públicas y no otras).
- 3 – Objetivos de las políticas públicas llevadas a cabo.
- 4 – Dificultades relativas a la implementación.
- 5 – Resultados.

Extracción de pasajes relevantes de la entrevista.

(...) nosotros estamos en la etapa de ejecución (...). El diseño en general no participamos, a este nivel digamos (...). Algunas veces hay un feedback (...) y hay cosas que se van planteando, pero son las que se dan más a lo largo del tiempo y tienen que ver con los ajustes de los programas.

Yo te diría que...digamos...respecto del desarrollo de políticas públicas dedicadas a la generación de empleo hay dos elementos que hay que tener en cuenta. Uno que es por ahí más a corto plazo y otro que tiene que ver con políticas de largo plazo. A corto plazo tiene que ver con las condiciones económicas y algunas condiciones que se pueden desarrollar como apoyatura de programas para fomentar el empleo, ¿entendés? A ver...Si vos tenés, digamos, condiciones económicas favorables que provoquen generación de empleo, a partir de eso se van dando situaciones que van resolviendo la problemática. Pero después, que es lo que yo entiendo que es lo que se ha tratado, se ha apuntado y es, digamos, difícilmente haya habido un período tan fuerte para el Ministerio de Trabajo como éste...digamos, por distintas razones. Desde la continuidad de la misma gestión, que no es menor, porque el Ministro que termina ahora estuvo los doce años. Y es...digamos, eso te permite tener una continuidad en cuanto a las decisiones y el sostenimiento de políticas, ¿me entendés?, que no son menores. Ehhh...y porque, la verdad, no no no es menor, a pesar de que parece un latiguillo, quienes hemos participado en esto comprobamos que es así, digamos, este gobierno ha puesto el trabajo y el empleo en el centro de las políticas públicas. Siempre fue leitmotiv la generación de empleo, ¿me entendés? El tema es cómo se resolvía y las distintas etapas para resolverlo. Ehhh...Porque, por ejemplo, hay una etapa que tiene que ver con la salida de la crisis del 2001. Ehhh...fundamentalmente con lo que fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar y tomar ese grupo de personas, qué herramientas se desarrollaban para reinsertarlos laboralmente, más allá de lo que fuera generando el propio crecimiento económico. Ehhh...digamos, cuando el país crece se va generando empleo, teniendo en cuenta además que la política económica que tenía este gobierno, que tenía que ver con un proceso de sustitución de importaciones muy fuerte. Digamos, el fortalecimiento del consumo interno, con lo cual eso generó, y está a la vista más allá de las discusiones que se puedan plantear, los índices de desempleo son históricamente bajos, casi nada...digamos un desempleo friccional... una cuestión casi lógica. Por lo menos en Mendoza, no sé, creo que estamos en el cinco por ciento de desempleo. Ehhh...que es casi el porcentaje lógico que hay de desempleo. Entonces...yo creo que a partir de eso, de la cuestión de la política económica que se desarrolla y lo que se fue detectando como políticas propias para la generación de empleo, yo creo que el eje central fue la formación, capacitación y formación profesional. Yo creo que en eso se puso el eje.

Yo creo que eso...identificar la matriz productiva y a partir de eso, identificar la necesidad de recursos humanos de la matriz productiva que va a tener el país y sobre eso desarrollar las capacidades, que van desde el total apoyo de las carreras duras, digamos, todo el apoyo que se ha dado a las ingenierías (...). Sobre todo a las ingenierías para el desarrollo industrial del país. Y después todo lo que fue con el trabajo que tenía que ver con el fortalecimiento de lo que eran oficios, ¿me entendés? El desarrollo de las escuelas técnicas...Bueno, toda esta cuestión para fortalecer, digamos, el proceso que fue fortalecer la industria nacional. Me parece que ese fue el eje (...). A partir de eso vos vas resolviendo coyunturas. Por ejemplo, que te digo, el Plan Jefes y Jefas de Hogar. En ese momento se salió, eran 150 pesos para gente que, digamos, no conseguía empleo...ehhh...jefes de hogar, ¡jefes!, sobre todo mujeres, porque un gran porcentaje de los jefes de hogar eran mujeres, y en ese caso la coyuntura económica del país fue reintegrando un montón de gente. Pero otra gente no, ¿me entendés? Que llevaba 10 años sin laburo, totalmente, digamos, en el sector marginal de la economía, sin formación. Entonces todo eso fue generando también...Decís bueno, ¿cómo desarrollamos para esa gente?, que fue como el primer paso (...). Para esta gente que naturalmente no se inserta, digamos, porque la concepción era nosotros no vamos a dejar librados al mercado, este me sirve y este no (...). Bueno, no sirve este porque la verdad no se está reinsertando. Bueno, ¿qué hace el Estado para darle herramientas para que se reinserte, para que consiga un trabajo, o para que se desarrolle un microemprendimiento que pueda autosustentarse (...). Creo que ese es el eje, y a partir de eso fueron desarrollándose, digamos, por un lado un serie de políticas económicas orientadas al fortalecimiento de la industria nacional y el consumo interno (...). Por un razón obvia, digamos, si vos desarrollás industria nacional, necesitás recursos, necesitás gente, y a partir de eso (...)

(Comentario del entrevistado en torno a la metodología de trabajo implementada en los programas) (...) identificando grupos, ¿me entendés? (...). Era el jefe y jefa de hogar, después se desarrolló el Seguro de Capacitación y Empleo que fue como una forma de empezar a salir de eso (...). Y me parece que, digamos, un poco de color fue el de Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, que eran programas (...) todo enmarcado en lo que se llamaba más y mejor trabajo (...)

Yo creo que siempre se puede mejorar. Digamos, perfeccionar una política. Sobre todo, digamos... ¿vos sabés cómo funcionan? Vos tenés un tipo que las diseña, venís, las

armás, después bajás y sale para cualquier lado. A veces sale para un lado, a veces sale bien. El reajuste de eso es, digamos, lo que te lleva a ir mejorando la política. Yo creo que lo que se pudo hacer es, al tener, como te decía, en el caso del Ministerio de Trabajo, un Ministro de Trabajo que estuvo 12 años y se pudo sostener una serie de políticas, reajustarlas, perfeccionarlas. Eso permitió que, por ejemplo, lo que era el..., debe ser uno de los programas que más fuerte gestionamos, que es el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (...). Ese tipo de políticas que después terminó en el Progresar (...) ¿Me entendés? Ha habido una evolución de algunos programas. Yo creo que (...) todo programa vos lo diseñás pensando que te va a funcionar, y que sí, vamos a lograr que todos estos pibes que están en la esquina vayan a laburar (...). Y a veces no es así, ¿me entendés? Necesitás un montón de cosas (...)

Por ejemplo, lo que fue la red de servicios de empleo que se desarrolló, también, digamos, hubo una decisión política de decir la red de servicios de empleo son municipales con apoyatura del Ministerio de Trabajo y eso a veces te genera una heterogeneidad muy compleja de llevar (...). Porque tenía acá en la Provincia, cuando empezó, tenía 5 oficinas de empleo, yo pude abrir, cuando fui gerente, las 18 oficinas de empleo. Pero cada oficina de empleo tiene su propia lógica, digamos, la lógica política no está exenta de cómo funciona la oficina de empleo (...), hacia donde orienta la gestión cada municipio lo determina (...). Entonces vos tenés una heterogeneidad en donde vos tenés una misma herramienta para distintos tipos de oficinas de empleo, no es tan simple (...). Entonces (...) a partir de las oficinas de empleo es que se desarrollan todos los programas, todos los programas pasaban por la oficinas de empleo. ¿Y por qué fue así? Porque el jefe y jefa de hogar, digamos, que fue el comienzo de las oficinas de empleo y todo eso, tenía, estaba administrado municipalmente, aunque la guita era nacional, ¿me entendés? Entonces, por ejemplo, el tema de la red de servicios de empleo tuvimos que ir haciendo ajustes, porque vos pensá que sobre eso apoyábamos la función de las políticas (...). Entonces fuimos haciendo un ajuste de acuerdo a como funcionaba cada oficina, eso llevaba toda una complejidad. Por eso te digo que (...) siempre vos pensás en una lógica y decís bueno, vamos a funcionar así, y a veces, digamos, la realidad te la va cambiando, y vos vas reajustando (...). Y bueno...eso te lleva tiempo (...). Entonces, por ahí el programa al inicio tiene un determinado impacto y después impacta de otra forma y (...) ese reajuste que vos vas haciendo te va permitiendo tomar decisiones (...).

Te reitero, no creo que haya habido una gestión mejor que esta en la historia del Ministerio de Trabajo. Por distintas razones, por el fortalecimiento que tiene el Ministerio de Trabajo, la presencia territorial que tiene (...). A ver, puntualmente en este caso, en el control del trabajo no registrado, nunca hubo tantas inspecciones, nunca hubo tanta presencia, nunca se fortaleció tanto, nunca se tecnologizó tanto a los inspectores para que estuvieran en la calle. Ehhh...hay una decisión muy clara, muy fuerte, porque eso también va acompañado, la generación de empleo va acompañado de lo que establece la OIT que denomina empleo decente, ¿entendés?

Sigue siendo un problema la Argentina, ¿sigue siendo un problema en la Argentina resolver esa cuestión! (comentario en relación al empleo no registrado). Ehhh...generar la cultura empresarial de la registración...Es complejo el tema, ¿me entendés? Ehhh...pero yo creo que ha sido una gestión excelente, más allá que yo he sido parte de eso, tratar de ver objetivamente cómo empezó el Ministerio y cómo está terminando, más allá de los problemas que pueden seguir habiendo, por ejemplo la necesidad de bajar los números de trabajo en negro (...), todo lo que tiene que ver con empleo y el desarrollo de programas que seguramente (...) habrá que afinar e ir apuntando, porque también es así. A ver, en el 2002 había 25 por ciento de desempleo (...), 45 por ciento de trabajo no registrado. Obviamente, se desarrollan políticas (...), eso inmediatamente genera un shock y va generando empleo o se van incorporando. El problema es cuando vas llegando a esos núcleos duros que no los incorporás con nada, ¿me entendés?

Podemos discutir más, menos cifras (...), estamos en un desempleo bajo, eso no lo puede discutir nadie (...). Ahora, sobre los que no están empleados, ¿cómo los resolvemos? Es lápiz fino, digamos, es sintonía fina, ahí tenés que (...). Bueno, porque en lo grueso se reincorporaron. Ahora, yo creo que en eso se ha trabajado muy fuerte y muy bien.

ENTREVISTA N°2 A REFERENTE CLAVE

Fecha: fines del año 2015.

Hora: 10.30

Lugar: MTEySS, Gerencia Regional Cuyo, Sede Mendoza.

Entrevistado: Lic. Carina Lebedinsky, MTEySS, Gerenta de Empleo y Capacitación Laboral.

Introducción

El propósito de esta entrevista abierta consiste en rescatar de modo fiel la perspectiva de los actores encargados de elaborar e implementar las políticas públicas de trabajo y empleo a lo largo del período 2002 – 2011

Guía de temas prevista

- 1 – Identificación y organización de principales políticas públicas para el trabajo y el empleo a lo largo del período.
- 2 – Fundamentos teóricos (creencias o certezas desde las cuales se parte para formular e implementar un conjunto de políticas públicas y no otras).
- 3 – Objetivos de las políticas públicas llevadas a cabo.
- 4 – Dificultades relativas a la implementación.
- 5 – Resultados.

Extracción de pasajes relevantes de la entrevista.

Justamente el ministro Tomada dice esto, nosotros no generamos empleo. Lo dice él. No generamos trabajo, no generamos empleo (...). Y esto está relacionado con lo que vos mencionabas anteriormente. ¿Por qué?, porque en realidad no es que la política económica sea más importante que la laboral (...), o que la social. Lo que pasa es que cuando hablás de política social, metés la laboral. Pero qué pasa, la política económica te determina, de acuerdo al modelo de política económica que el país decida elegir, como eligió este país, digamos, un modelo de reindustrialización, si se quiere, similar al de sustitución de importaciones de la época de Perón, donde el empleo era el eje de todas las políticas (...). Todos los recursos y todas las políticas de este Estado, desde el 2003, iban relacionado a eso. Entonces, eh...de acuerdo a ese modelo que se implementó fue que pudimos ver que los índices de desempleo del 2001 (...), a partir del cambio de política económica, eso empieza a disminuir, ¿sí? Entonces, el ministerio de trabajo puntualmente no genera empleo. Nosotros, ¿qué hacemos? Nuestros principales socios (...) es el sector privado, el creador de empleo genuino es el sector privado. Entonces, ¿cuál ha sido la estrategia desde el 2003 (...) hasta la actualidad, desde el Estado y desde el Ministerio de Trabajo? Es tener políticas activas de empleo que, por un lado, fortalezcan al sujeto de difícil inserción en el mercado de trabajo, como que pueda

terminar su secundario, que haga un curso (...) de calidad (...) (la entrevistada se explaya sobre algunas características de las actividades de formación y certificación de las competencias laborales).

El Ministerio crea la red de servicios de empleo en el 2004 (comentario en relación al detalle de las actividades llevadas a cabo por el MTEySS), y hoy en Argentina tenés más de 500 oficinas de empleo, en todo el país, en todas las provincias, en todos los departamentos. No importa el partido político (...). En Mendoza, por ejemplo, tenés 18 oficinas de empleo. Esas oficinas de empleo son, descentralizadamente, las que en conjunto con el ministerio, digamos, trabajan todas las políticas activas de empleo que el ministerio tiene. Entonces, por un lado, fortaleciendo al sujeto con cursos, que termine el secundario, eh... básicamente con esas dos cosas. Después tenés otra parte que es más de economía social que apunta a aquellas personas con mayor dificultad de inserción laboral (...). Pueden ser personas con discapacidad, personas mayores de 45 años, donde tenemos una línea que es de economía social, que esa sí, si se quiere, no está mirada como... digo, (...) parece que hablo mal de los compañeros de desarrollo social, pero no tiene la mirada de subsistencia de desarrollo social, sino que hay una institución, se hace un curso de gestión empresarial, se hace un proyecto hasta con un análisis de flujo de fondos y se subsidia un emprendimiento. Eso es para varios universos, pero pensado, sobre todo, para personas con discapacidad. Nosotros hemos sumado colectivos vulnerados, digo, desde personas víctimas de violencia de género, diversidad sexual, eh... HIV, eh... liberados, personas víctimas de trata sexual (...). Digo, el universo de gente que hemos ido incorporando, justamente entendiendo que es el núcleo más duro, si se quiere, para que puedan insertarse en el mercado laboral. Por dos cosas. Por la escasa calificación de las personas y un tema de autoestima inclusive, y por la discriminación que se sufre, digamos, el prejuicio de quien puede emplear a esas personas. Entonces el Ministerio trabajó en eso.

Y después tenemos fuertemente toda una política activa empleo de fomento y promoción de inserción laboral donde está puesto el tema en el sector privado ¿Qué quiere decir esto? Que son incentivos para que las empresas contraten a estas personas, ¿sí? Sobre todo personas de nuestros programas. Programas que (...) empezaron con el jefes y jefas de hogar, en plena coyuntura. Yo siempre me espanto cuando todavía en los programas de televisión escucho hablar del plan trabajar, el plan trabajar desapareció hace miles de

años. Ehhh...del jefes y jefas de hogar pasamos al Seguro de Capacitación y Empleo que, si bien desde lo teórico sigue siendo una cuestión focalizada, es un instancia superadora. ¿Por qué? Porque ya hay una identificación de la persona, la persona tiene que estar en algún esquema de las prestaciones, sino no cobra. Ehhh...no hay clientelismo en esto porque si hay algo que hizo este gobierno fue bancarizar todo lo que eran los planes sociales, por decirlo de alguna manera (...). Digo que son derechos para acceder a otros mejores derechos. Eso incentivos, en realidad, no van a las empresas. Por eso el Ministro dice que nosotros no generamos empleo. Y por eso está atado cómo está a la política económica. En la medida en que haya crecimiento, en la medida en que las empresas se expandan. Cuando digo empresas, digo desde McDonald's hasta una librería en Lavalle. A ver, nosotros hemos tenido inserciones laborales, fortalecidas por el ministerio, en Lavalle, en una librería en Lavalle que toma una persona ¿En qué consisten esos incentivos? Bueno, se financia desde 2.500 pesos, dependiendo el tamaño de la empresa, por 6 meses. Puede ser hasta 9, dependiendo también si es una persona mayor de 45, mujer o no, entendiendo que también hay mayor vulnerabilidad, se financia parte de su salario. Entonces, ¿es para la empresa? Sí. No lo cobra la persona directamente, pero es para ayudar (...).

Te cuento un ejemplo, digo, hay otro que es previo al de inserción laboral directa, que es como un contrato directo convenio colectivo de trabajo, ley de trabajo, que se llama Entrenamiento en el Trabajo (...) Yo doy clases en el Barrio Flores, doy historia (...). Y los chicos, claro, van a buscar trabajo, claro, es un CENS (...), y por el solo hecho decir que viven en el Olivares (...) no los toman, en ningún lado. Los trabajos como McDonald's (...) son buenos trabajos porque realmente (...) yo digo que los curten en el mundo del trabajo, en habilidades sociales, en un montón de cosas, me parece que son buenos trabajos, lejos de pensar que los explotan. Ehhh...nosotros hicimos un acercamiento con la empresa McDonald's, les re interesó la línea de trabajo, y yo pude intermediar entre muchos alumnos míos y hoy están haciendo entrenamiento, y muchos ya está trabajando en McDonald's felices de la vida. Que si no existiera el Estado, acercando esa posibilidad, por más que llevaran el CV a McDonald's nunca los van a tomar por el lugar donde vivían. Entonces, digo, ese ejemplo me parece que justamente te ejemplifica cuales son las políticas activas del ministerio (...). Cuando nosotros decimos qué es una política activa de empleo, es generar oportunidades de empleo, mejorar la empleabilidad de las

personas. Ahora, si vos no tenés un contexto de política económica que hace que el sector privado crezca y entonces, al crecer, necesite aumentar su mano de obra de trabajo y encima te la está pidiendo calificada, ahí entra el ministerio. Para que vos te des una idea, nosotros tenemos una línea de formación profesional sectorial, firmamos convenios con todos los sectores de la actividad económica (...). ¿Qué quiere decir eso? Cursos gratuitos de calidad que se trabajan con las oficinas de empleo de todo el país (...) para que las personas se formen, ¿sí? Entonces se va ya con un certificado del Ministerio de Trabajo que dicen que saben, o sea, auxiliar metalúrgico (...). Una persona que te decía que sabía hacer algo, pero tiene un certificado, ya tenés ahí una enorme diferencia de posibilidad de insertarse laboralmente. A su vez nosotros apoyamos a esas personas y hacemos intermediación con empresas (...).

Entonces, digamos, el Ministerio de Trabajo no es que recoge lo que por sí solo..., sí hay un núcleo duro, está claro, pero vos vas a una oficina de empleo y también tenés personas en la base de datos formadas que..., porque a ver...una vez que una empresas confía en un oficina de empleo (...). Por ejemplo, Zuccardi. Trabajamos un montón. En Zuccardi hicimos inserciones laborales, entrenamientos, formación, todo lo que se te ocurra. Zuccardi lo implementó. Zuccardi hoy tiene que buscar a (...) alguien para mandos medios, busca en la oficina de empleo un currículum (...). Antes de ir a una consultora privada donde tiene que pagar y que se yo, va primero al Estado. Esto fue un trabajo de muchos años, sigue siendo un desafío que el sector privado confíe en el servicio que el Estado le brinda, gratuito.

Nosotros teníamos un programa muy fuerte que era el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (...). Desde lo teórico seguía siendo un programa focalizado. Ahora, ¿qué era lo bueno? Vos te presentabas en una oficina de empleo, acá no había ningún intermediario, puntero político, nada. Te presentabas en una oficina de empleo, te adherías al programa. No había mayor requisito que ser de 18 a 24 años, no tener secundario completo y no tener trabajo registrado. No tenías que comprobar ingresos familiares (...), no era estigmatizante desde ese lugar. Digamos, nosotros teníamos chicos que, por ahí, económicamente estaban bien pero estaban sin laburo. Y sigue siendo un problema para el Estado, porque es un chico que no tiene trabajo, y si no empieza a tener su primer empleo desde los 18 a los 25, después se le complica más. No miraba si vivía en el Barrio Lihue o si vivía en la Cuarta Sección, en una zona un poquito más acomodada, ¿sí? Eso

la verdad es que era muy bueno ¿Seguía siendo focalizado? Sí. El Progresar vino a tomar parte de eso y a universalizar (...).

Yo creo que probablemente no es el 25 que dicen que es, y que seguramente no es el 6 que dicen que es. Digo, me parece que entre medio, ahí, llegás a un número. Pero estoy segura que no pasa los dos dígitos. Esto es una cuestión de percepción (comentario en relación a la tasa de desempleo).

(Comentario de la entrevistada respecto de las dificultades para la implementación de los programas de empleo). Te lo digo claramente. A ver, por un lado es cultural (...) respecto al sujeto, que hay que hacer todo un trabajo (...) de fortalecer la autoestima. Hay gente que tiene la autoestima, digo, las historias de vida, la autoestima. Primero, con el sujeto. Después con el potencial empleador de las personas, que tienen que ver con una cuestión (...) de compromisos y de animarse. Nosotros tenemos un montón de empresas que lo han hecho. Bueno, ahí tenés otro obstáculo que de a poco (...). Yo soy como muy optimista, viste, siempre me fijo en el medio vaso lleno (...). Y después tenés otro gran obstáculo que somos nosotros mismos, digo, los organismos públicos. Te soy sincera, digo, en esto el Ministerio de Trabajo creo que está a años luz de la mirada que tiene y de las políticas que implementa respecto a muchos municipios y la Provincia misma. A nosotros nos costó mucho, si yo te digo la cantidad de reuniones que tuve para que la gente de discapacidad de la Provincia se apropiara de estas herramientas, las difundiera, las usara, sensibilizara, convocara a empresas, porque nosotros solos no podemos. Lo hacemos, pero a ver...el equipo es chico. Qué mejor que apropiarte de esto. No, discapacidad se queda con la foto de las persona con muletas, silla de ruedas, y le dimos algo de salud ¿Y el trabajo? ¿Qué pasa con el trabajo en el área de discapacidad? Si es lo principal. Cero política de trabajo en la Provincia, cero. Y en los municipios tenés intendentes que les interesa (...), e intendentes que no. Entonces, la herramienta es buena, puede ser modificable, por supuesto, no hay perfectas (...) ¿Y dónde nos va bien? En donde el intendente entiende (...). Tunuyán, por ejemplo (...). Vos entrevistás al intendente de Tunuyán y se sabe todos los programas nuestros, y yo me canso de ir a entregas a Tunuyán de certificados de todo lo que gestiona. Y los gestiona de verdad, no para la foto. Y tenés otros municipios donde no hacen nada, y la herramienta está.

(Comentario de la entrevistada en relación a las relaciones interministeriales). Articulamos operativos territoriales, donde vamos con nuestras herramientas. Este...desarrollo social es más complejo. Mirá, el Ministerio de Trabajo tiene algo, es un Ministerio muy profesionalizado (...), tiene técnicos muy buenos, formados en Buenos Aires, ¡militantes!, pero siempre un equilibrio entre lo que es la profesionalización, la gestión y la militancia. Y después tenés otros ministerios como desarrollo social que nada, es militancia. Mirá (...) nuestro Ministro nos junta y nos dice que entendamos que la mejor manera de hacer política es la gestión, y yo te puedo asegurar que por eso el Ministerio de Trabajo, después de los doce años de la gestión de Tomada, hoy tiene un prestigio (...) que no tienen otros ministerios.

(...) no es competencia. Son absolutamente diferentes estilos. Por ejemplo, desarrollo social tiene un área de economía social ¿Qué te hace desarrollo social? Te baja máquinas de coser a todos lados, no importa si en una misma manzana tenés 80 máquinas de coser. ¿Le enseñaste a hacer un curso (...)?

(...) todas la políticas se desarrollan, obviamente, donde atiende dios. Yo siempre digo que nos deberían convocar a nosotros, los de las provincias como para retroalimentar. Si se retroalimentan (...), si hay una apertura muy grande retroalimentándose a partir de estudios cualitativos y cuantitativos de los programas, y a partir de ahí se han ido modificando programas. El Ministerio tiene un área (...) que es de estudios sociolaborales, que es de Martha Novick (...), y bueno, ella hace todos estudios respecto al impacto de nuestros programas. Entonces, a partir de lo que se ha venido gestionando, hay muchas cosas que se han ido cambiando del 2003 a la actualidad.

MATERIAL AUDIOVISUAL

Fecha: publicado en Youtube el 8 de octubre del 2015.

Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=nKGsRndPDHE>

Referente: Lic. Alejandro Barrios, Docente Universitario, Ex Director y Presidente de la Comisión Nacional de Comercio Exterior, Ex Director de INDEC.

Extracción de pasajes relevantes de la conferencia

En el 2003, en la peor crisis que tuvo nuestro pueblo, había tres diagnósticos según la mesa de coyuntura de la CTA en el Congreso de Mar del Plata. Yo fui como representante de UTE CETERA y dije que había una cuarta, pero por supuesto esa cuarta no apareció ni siquiera en los resúmenes. Pero había una cuarta posibilidad y era que había un conjunto de compañeros que decíamos que, a parte de la salida neoliberal o la salida devaluatoria y la salida de Claudio Lozano, había otra salida. Había una salida alternativa (...) que era tener el coraje de volver a generar en nuestro pueblo un escenario de pleno empleo. Y que queríamos recuperar al trabajo asalariado como el único mecanismo de integración social que se daban los argentinos y que para eso había que hacer algunas cosas. Porque nosotros decíamos que de la crisis económica se salía generando trabajo y no con ingreso ciudadano (...). Nosotros decíamos que se podía generar un escenario de pleno empleo (...). Y con el trabajo se salía de la crisis económica, y que con el trabajo se salía de la crisis política (...).

Lo que se dio a partir del 2003 es que un Presidente, en Balcarce al 50, empezó a tomar las decisiones de política económica y los economistas lo único que hicimos del 2003 al 2015 solamente fue asesorar al Poder Ejecutivo Nacional sobre cómo se llega a ese objetivo que él se comprometió con el pueblo argentino. Porque el que pone la geta frente al pueblo argentino es el Presidente (...), los economistas nunca vamos a elecciones. Por lo tanto, ojo con que los economistas vuelvan a tener agenda otra vez frente al pueblo argentino (...).

(...) generar pleno empleo hoy, en el capitalismo actual, es muy muy muy complicado, ¡muy complicado! Hay que tener un coraje inmenso (...). Hay que estar dispuesto a dar batallas, nada de consenso, nada de diálogos, porque se está peleando el mundo entero por un solo puesto de trabajo. La lucha en la Organización Mundial del Comercio es por los puestos de trabajo. Y no es un problema de capacitación, por eso vengo a plantearles algunas dudas (...) ¿Qué están diciendo los especialistas en Europa? Se viene el fin del empleo. No por los que están, porque son analfabetos. Se viene el fin del empleo para los ingenieros que tienen medallas de honor en sus universidades. Si es verdad que el capitalismo no va a generar más pleno empleo, no tenemos ninguna autoridad moral para decirle a papá o a mamá que lleve un ingreso salarial, que es el que está legitimado por

nuestro pueblo a su hogar. El asunto es que si el mundo está debatiendo que nunca más va a haber en el capitalismo pleno empleo, ¿cómo es que los argentinos nos ponemos como propósito llegar al pleno empleo? ¿Qué vamos a hacer para llegar a ese objetivo (...)? ¿Qué es lo que tenemos que hacer como pueblo, como gobierno para cumplir con ese objetivo? Porque el mundo está destruyendo empleo, no está generando empleo. Y no se trata de hacer cursos de capacitación para los pobres. Acá hay un problema con la demanda de empleo. La demanda de empleo, después de la crisis del '75 en el capitalismo central, se achicó y se va a seguir achicando. El asunto es cómo nosotros generamos demanda de empleo en nuestro país. Tenemos que garantizar que nuestros pobres, si tienen capacitación, van a tener una demanda para esa capacitación. Nosotros tenemos que garantizar que los gurises que están haciendo el tremendo esfuerzo de ir a las escuelas técnicas, imaginando un futuro mejor, imaginando enamorarse, casarse, tener hijos, lo hagan en nuestra patria ¡¿Cómo hacemos eso para que todos nuestros gurises no sueñen con el avión de Ezeiza?!

Miren cómo está destruyendo empleo el mundo. Estos son datos del 2008 al 2015. Ningún país desarrollado está bajando el desempleo ¿Es un problema de capacitación? ¿Son todos analfabetos? No es así el asunto. La generación actual de España es la más calificada de toda su historia. Los españoles hoy son los más calificados de toda la historia y nunca tuvieron tanto desempleo. Compañeros, no les vengo a aguar la fiesta, les vengo a decir que (...) tenemos que ser sujetos políticos.

(...) ¿Por qué aparecieron las planchas de Liliana?, ¿(...) se volvió eficiente de golpe Liliana? No, hubo un Presidenta que tomó la decisión de no entrar más planchas chinas y Liliana va a hacer planchas en Rosario ¿Por qué ahora hay televisores hechos en Argentina, por qué hay celulares hechos en Argentina, por qué todos los gurises de nuestro país, todas las zapatillas son hechas en Argentina? ¿Qué, nos volvimos eficientes haciendo zapatillas de golpe, llovió en la Pampa Húmeda y nos hicimos eficientes haciendo zapatillas? ¡No! No entra una puta zapatilla más de China a menos de 20 dólares y las zapatillas se hacen acá.

Nuestro Estado, necesitamos un Estado muy potente para lo que viene, mucho más potente ¿Saben por qué? Porque, como dice Silvio Rodríguez, el que sigue buen camino tiene sillas peligrosas que lo invitan a parar (...).

El desafío es terrible, porque nosotros tenemos que generar muchos, muchos puestos de trabajo ¿Saben por qué? Porque los argentinos todavía nos seguimos amando, nos seguimos queriendo y nos cuidamos relativamente poco. Nuestra tasa de natalidad es superior al 1 por ciento. Anualmente ingresan a nuestro mercado de trabajo 200 mil gurises. Pueden ingresar como ocupados o como desocupados, o pueden ir a la población inactiva los desalentados. Nosotros tenemos que generar condiciones para que ese crecimiento que tiene la masa de ocupados que está empujada por el crecimiento natural de la población (200 mil gurises), y encima tenemos un flujo creciente de inactivo atípicos, un montón de personas adultas que dicen que quieren trabajar pero que se habían ido a su casa por el fracaso permanente en la búsqueda, y que están retornando al mercado laboral porque ven que hay más posibilidades. Tenemos que ser capaces, como pueblo argentino, de generar las condiciones, para que los 200 mil gurises ingresen como ocupados y para que todos los desalentados vuelvan al mercado de trabajo como ocupados. Ahora, ¿cómo generamos más de 200 mil puestos de trabajo anualmente nuevos? No solo cuidar los que ya están ocupados, y para eso el comercio exterior es vital (...).

El asunto es cómo cuidamos los puestos de trabajo de los que hoy están ocupados, pero cómo seguimos generando anualmente más de 200 mil puestos de trabajo en un mundo que destruye puestos de trabajo. La tecnología está destruyendo puestos de trabajo. Ahora hay una máquina de tres dimensiones que hace remeras (...). Bueno, ¿cómo vamos a pensar el futuro nosotros si, como sociedad, decimos que papá y mamá tienen que tener ingresos salariales? ¿En dónde los vamos a ocupar, en qué sectores? Ese es el desafío (...).

¿El problema del desempleo se resuelve de la manera liberal? Ustedes dicen no, pero muchos de ustedes creen que sí ¿Saben por qué? Porque nos han metido en la cabeza (...) que en nosotros está el problema de la inseguridad, de la pobreza (...). Todo cae en la espalda de los docentes ¡Con más educación se resuelve la pobreza, con más educación se resuelve la inseguridad (...)! ¡Todo la educación! ¡No! ¡No es un problema sólo de la educación! ¡Tiene que haber un proyecto económico, productivo para generar empleo para todos!

Para los que estamos en este grupo económico, el problema es la demanda, no la oferta. Si hubiera mucha demanda de empleo, tendrían trabajo los analfabetos y los hiperocupados, todos. Pero tiene que haber demanda de empleo. Lo vital, para una persona que no es liberal, es no apostar a la oferta ¿Nosotros tenemos que mejorar las capacidades de nuestros gurises? Obviamente que sí (...). Ahora no creo que si a esa gurí le va mal en el mercado de trabajo mañana es porque no hizo el posgrado en (...). Sino que es una víctima de un sistema económico que lo excluye.

Yo doy capacitaciones para las compañeras del Bellas Artes, para los compañeros del Argentina Trabaja. Y es horrible encontrar una mujer de 45 años, con 3 o 4 gurises (...), y la compañera se tiene que hacer cargo de lo gurises, de la casa y de su capacitación. Esa compañera, encima de estar excluida, se siente responsable. Ella cree que es ella la responsable del destino de su grupo familiar. Ella dice que sus gurises sufren porque ella no se capacitó antes. Le hemos metido en la cabeza al pueblo argentino de que si tú te capacitas, puedes. El esfuerzo americano: ¡tú puedes, tú puedes! Tú puedes las pelotas ¿Hay que capacitar? Sí. Pero hay que asegurar la demanda de las capacidades que ustedes están haciendo dentro del aula (...).

(Comentario en relación a la política de redistribución de ingresos) Era muy importante para este modelo que todos los argentinos tengan plata (...). Cuando yo doy charlas para los empresarios, fui a Mendoza, y me dijeron: pero ustedes me están sacando mano de obra. No, mi amor. No te estamos sacando mano de obra, no te estamos dejando explotar a la gente. Vos tomá todo lo que quieras (...), pero tenés que pagarle un sueldo digno para que ella elija entre quedarse en su casa o ir a trabajarle a vos (...).

Fui a dar una charla para comerciantes de Moreno (...). Fui a Trujui. Y un señor, un comerciante (...) me dijo: yo perdóname, pero yo estoy en contra de la AUH. Le digo bueno, yo quiero que vos me expliques una cosa ¿Vos vendés más medias -el tipo tiene un negocio de medias, vende medias- (...) ahora que antes, o no? Sí, vendo más medias ¿Vos creés que vos vendés más medias, no sé, porque limpiaste el vidrio de la vidriera? ¿Porque le cambiaste la bolsita a la media, que tu oferta es mejor? Sí, no sé. No hemano, vos vendés medias porque la compañera, ahora, puede mandar a su hijito en invierno porque la Presidenta le paga la AUH. Vos no vendés más medias porque sos un capo, vos vendés más medias porque la compañera tiene plata para comprarle medias al gurí.

El problema es siempre la demanda. Nosotros queremos generarle demanda poniendo plata en el bolsillo al pueblo argentino. Porque nosotros, el pueblo argentino, no nos vamos a Miami, ni fugamos dólares. A nosotros cuando nos ponen un peso en el bolsillo hacemos un asadito, invitamos al negro, salimos con la bruja y nos tomamos una cervecita, dinamizamos la economía. Los que le dan plata a los ricos, esos se la llevan. Nosotros la gastamos con el pueblo argentino.

(...) si se atreve a ampliar todo lo que se puede el mercado interno y, desde hace doce años, hemos encontrado nuestro lugar en el mundo, y a ese mercado interno le agregamos América Latina. El pueblo argentino tiene que decidir (...) si volvemos a instalar la palabra productividad en nuestros barrios, si volvemos a instalar la palabra eficiencia en nuestros barrios, o en nuestros barrios sigue corriendo lo que ha estado corriendo en estos años que es derechos. Quiero ejercer derechos ¿Tengo derecho a una vivienda digna o no? ¿Tengo derecho a tener un ingreso por ser parte de la división social del trabajo o no?