

Políticas públicas laborales durante la posconvertibilidad

Una propuesta para el análisis de las políticas públicas en la relación proceso de trabajo y territorio

Laboral public policies in post convertibility

Proposals for the analysis of public policies

as a dimension of relationship between work process and territory

Lucas Andrés Arnoldo Spinosa | ORCID: orcid.org/xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

lucas.spinosa@gmail.com

CEIL-CONICET

Argentina

Recibido: 26/10/2018

Aceptado: 20/02/2019

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo reflexionar en torno a las políticas públicas laborales llevadas adelante durante el período de posconvertibilidad, entendiéndolas como un aspecto de la relación proceso de trabajo y territorio. Este período se caracterizó por la emergencia de tres etapas en materia de políticas públicas laborales, una vinculada a lo macroeconómico, otra de recomposición de ciertos marcos normativos y una tercera caracterizada por la implementación de políticas inclusivas en sectores relegados del mercado de trabajo. Se propuso para ello un esquema de análisis basado en tres niveles a través de los cuales sea posible una categorización de las distintas acciones implementadas por el Estado.

El artículo forma parte de una investigación general en la que nos preguntamos acerca de los modos en que se despliega el proceso de trabajo en el territorio. Es por ello que la manera en que incide la política gubernamental, resulta de vital importancia para comprender dicho proceso. Buscamos entonces analizar las políticas públicas laborales en ese sentido, es decir a la luz de la incidencia en los procesos locales y/o territoriales.

Para cumplir los objetivos se trabajó con distintas fuentes secundarias, bibliografía sobre el tema y otras producciones escritas realizadas anteriormente.

Palabras clave: Políticas Públicas, Empleo, Territorio, Posconvertibilidad.

Abstract

The primary objective of this article is to enquire about the labour public policy in the post-convertibility period. This period, which began with the 2001 crisis, is characterized for the emergence of three differentiated phases: the first one related to the macroeconomic policy; a second one, where the majority of the normative and job regularization policies were implemented; and a third one characterised by the implementation of inclusive and redistributive policies directed to the relegated classes of the labour market. So, it was proposed an analysis based on three levels, through which a categorization of the different employment policies implemented by the national government is possible.

This paper was written as part of a general research where we wonder about how the work process unfolds in the territory, and this is why the way in which public policies impact on the labour market is very important to understand the aforementioned process. Then, we propose to analyse the public labour policies under the light of their influence of local and territorial processes.

To reach our objectives, we worked with secondary data sources, specialized bibliography on the subject and our own previous productions.

Key Words: Public Policies, Work, Territory, Post Convertibility.

Introducción: Las políticas públicas laborales como un aspecto de la vinculación entre proceso de trabajo y territorio.

Según diversos enfoques, la ciudad actual es el Semergente de la relación entre capital y trabajo, es decir que se expresan allí los conflictos que surgen del proceso productivo, trasladando al espacio urbano la forma en que se reproduce el capital en un contexto determinado. Desde este punto de partida nos proponemos estudiar una dimensión que opera en los modos de vinculación entre el proceso de trabajo y el territorio. Nos interesa conocer cuáles son las formas en las que el proceso de trabajo va configurando los modos de hacer, actuar y vincularse en un territorio determinado, poniendo énfasis en las políticas públicas laborales como un aspecto trascendente de ese entramado complejo de relaciones sociales que hemos denominado *territorio*. Este interrogante está vinculado a la temática propuesta en el proyecto de investigación doctoral *La trama productiva de la industria automotriz en la posconvertibilidad: impacto sobre el empleo, las relaciones laborales y el territorio. Análisis sobre la filial Honda Argentina*, donde se intenta abordar esta problemática desde una multiplicidad de dimensiones, entre ellas las políticas públicas laborales que enmarcan el período analizado y que tienen un impacto en los mercados de trabajo locales, como así también en la demanda de empleo por parte de las empresas. En este sentido, el caso de estudio está vinculado a una empresa multinacional del sector automotriz con gran impacto en el empleo. Esto no solo se da en lo que respecta a la empresa en sí: también su instalación implica la emergencia de gran cantidad de unidades productivas vinculadas a la trama productiva del sector, como así también a otras actividades de servicios (formales o informales). Al respecto, Milton Santos (1979) sugiere la emergencia de dos circuitos de la economía urbana, donde un circuito superior -de capital intensivo-, se relaciona con uno inferior, de trabajo intensivo y a pequeña escala. Sin pretender profundizar sobre este punto, es preciso decir que el surgimiento de estos dos circuitos, estrechamente ligados, es consecuencia, en gran medida, de un contexto favorable para la radicación de grandes empresas.

La forma de organización del proceso productivo en esta etapa está caracterizado, como dijimos anteriormente, por la globalización de los mercados y la especialización de la producción. Así, el territorio asume un rol destacado en tanto espacio económico, social e institucional en el que operan las empresas, ya que la competencia entre firmas, producto de la globalización de los

mercados, favorece el incremento de la participación de agentes locales en la consolidación de la capacidad innovativa de las empresas (Boscherini y Yoguel, 2001).

Cuando hablamos de territorio, lo hacemos entendiendo por ello un entramado complejo de relaciones sociales, laborales, económicas y gubernamentales que se dan en un espacio geográfico determinado. Desde la geografía económica, Aydalot (1985) y Perroux (1965) definen el territorio como un conjunto homogéneo que funciona como soporte de factores de producción e insumos disponibles para el desarrollo del proceso productivo. Desde esta perspectiva, el territorio está dado por la función económica que posee dentro del proceso de producción, es decir que constituye el anclaje en el cual tienen lugar los procesos de extracción, producción y circulación de mercancías. Desde otra perspectiva Mario Sosa Velásquez (2012) resalta que el territorio constituye una relación *geo-económica* multidimensional. Esta relación, a la vez que permite dar un marco de posibilidad concreta al proceso de cambio de los grupos humanos, es también el resultado de la representación, construcción y apropiación que del mismo realizan los distintos grupos (Velásquez, 2012). Aquí nos encontramos con una definición que contempla una relación dialéctica entre el sujeto y el territorio, aportándole al último un carácter complejo, es decir que no se trata sólo de las características físicas del espacio, sino también de entramados de relaciones sociales que se producen en su interior, pero que al mismo tiempo lo producen a él. Así, el territorio es un elemento socialmente construido y está expuesto a tensiones y conflictos entre distintos actores que interactúan dentro de él.

El trabajo de investigación centra su análisis en un estudio de caso, el enclave industrial de Zárate y Campana, y de manera específica pretendemos indagar en las particulares que ha adoptado la filial automotriz Honda Argentina. Este recorte se fundamenta en dos cuestiones que se desprenden de las premisas planteadas en dicho trabajo. La primera es de orden temporal y aborda la idea de que la filial automotriz de Honda Argentina radicada en Campana durante el período de posconvertibilidad profundiza formas flexibles de organización del trabajo y la producción, y a partir de ello establece una relación distinta con el territorio. Esto surge del contraste con otros casos dentro de la trama productiva del sector automotriz, en las que a pesar de haber

atravesado numerosas transformaciones y adaptaciones a las nuevas tecnologías aplicadas al proceso productivo, según la bibliografía existente, conviven en una suerte de tensión entre el esquema fordista y toyotista, en gran medida producto de la historia sindical que caracteriza a la Argentina y la cultura organizacional de los propios trabajadores¹. El segundo aspecto es de carácter espacial y productivo, y forma parte también de los interrogantes planteados. Creemos que en los últimos veinte años se dio un proceso de cambio en la lógica de localización de las empresas, especialmente aquellas vinculadas al mercado global y en consonancia con la etapa actual del capitalismo. En tal sentido comenzó a desarrollarse notoriamente lo que hemos denominado como *Corredor Industrial de la Zona Norte de Buenos Aires*, que se extiende hacia la Región Metropolitana de Rosario y la Región Metropolitana de Córdoba. Esto configura un entramado de *ciudades nodo* cuyo carácter productivo regionalizan el corredor en función de parámetros de especialización productiva. En este esquema, la región Zárate-Campana cumple un rol de relevancia, puesto que cuenta con empresas de inserción global en su territorio: Toyota, Siderca-Tenaris, Honda, Axió, entre otras. Como vemos, este cambio en la lógica de localización está caracterizado por la presencia mayoritaria de empresas multinacionales, especialmente dentro del sector automotriz u otras vinculadas a la trama del sector.²

Esta delimitación espacial y temporal de nuestro objeto de estudio es el fundamento para los objetivos que nos trazaremos en este trabajo. Así, nos proponemos indagar en torno a las políticas públicas laborales desarrolladas a partir de la caída de la convertibilidad y que tuvieron una aplicación a nivel distrital y/o regional. Por las

¹ Para un mejor análisis de este fenómeno, es interesante el aporte Delfini y Drolas (2014), donde se construye una tipología de la gestión de las relaciones laborales en empresas multinacionales a partir del contenido de los Convenios Colectivos de Trabajo. Allí, se establecen cuatro categorías complejas que permiten dar cuenta de las diferencias entre distintas empresas multinacionales en general y en el sector automotriz en particular. En este sentido, hay una relación entre aquellas empresas con una "historia" más prolongada en nuestro país y las que se radicaron recientemente con respecto a los distintos sistemas de gestión de las relaciones laborales. De esta forma, cuanto más nueva es la radicación de las empresas, mayor es la tendencia hacia un modelo de gestión flexible. De la misma forma, las empresas más antiguas como Ford, Mercedes Benz o PSA-Peugeot tienden a sistemas de gestión más del tipo fordista.

² Una profundización de este tema se aborda en Spinosa, Delfini y Montes Cató (2017) "Circuitos productivos, territorio y redefinición de las estrategias de las empresas multinacionales" en Ventrici, Miglio, Bosisio y Pinazo (2017) *El trabajo y las empresas multinacionales en la Argentina de hoy: economía, relaciones laborales y conflictividad*, Editorial UNGS, Buenos Aires. Desde una perspectiva geográfica, resulta relevante el trabajo de Donato Laborde (2014) "Dinámicas territoriales de la industria automotriz Argentina (1990-2002)" en *Revista de Geografía Estudios Socioterritoriales*, N° 15, pp. 135-148. Argentina.

características de este trabajo, y el estado actual del trabajo de campo que forma parte de la investigación, no será posible incluir un análisis pormenorizado de la dinámica de las políticas públicas laborales aquí desarrolladas en un nivel local, es decir sobre los municipios de Campana y Zárate. De todos modos, el análisis que hemos desarrollado nos permitirá profundizar en el contexto en el que emergió una lógica de acción por parte del Estado en materia laboral. De la misma forma, también aporta elementos para comprender la radicación de nuevas empresas multinacionales, el surgimiento de actividades -formales e informales- asociadas a la trama y una base de sustentación a través de la cual podremos identificar limitaciones contextuales a la gestión de las relaciones laborales por parte de la empresa. Quedará entonces para un próximo trabajo el análisis de datos empíricos sobre el mercado de trabajo local, ampliando entonces la perspectiva en torno a la dinámica de la política pública laboral en la posconvertibilidad identificando distintos niveles de implementación.

Para llevar adelante este trabajo hemos utilizado datos estadísticos de diferentes organismos públicos como el INDEC, especialmente los Censos de Población de 2001 y 2010, la Encuesta Permanente de Hogares entre 2000 y 2015. También se trabajó con datos del Sistema Integrado Previsional Argentina (SIPA), de donde hemos extraído información vinculada al sistema de previsión social y la dinámica que ha tenido en los períodos analizados. Del Ministerio de Hacienda se han podido obtener otros datos vinculados con el gasto público en programas sociales y laborales y otros referidos al comportamiento del sector automotriz en particular.

Hemos relevado también distintas normas, resoluciones y decretos, que aportaron elementos empíricos sobre como fue el comportamiento de la política pública en materia laboral. En tal sentido, se sistematizaron a través de una matriz de datos, de manera tal que hemos podido observar una relación entre su implementación y los enunciados que más adelante desarrollamos.

Finalmente, una tercer fuente de datos han sido algunas entrevistas realizadas a funcionarios del Municipio de Campana y la Filial Honda Argentina. En dichas entrevistas hemos intentado encontrar puntos de contacto entre la intervención gubernamental a través de la política pública laboral y la empresa. Es preciso aclarar que hemos utilizado esta estrategia basada en el relato, ya que no logramos reconstruir una fuente de datos confiable a nivel local que permitiese abordar las políticas públicas laborales en un nivel micro relacionado a nuestro caso. Desde la gestión local o provincial no aparece de manera oficial un sistema de registro de información, dificultando los propósitos de este trabajo de vincular la política pública laboral con el territorio. En función de ello hemos implementado una

entrevista semiestructurada a funcionarios del gobierno local, especialmente del área de empleo y capacitación y desarrollo local, en donde pudiéramos rastrear en que medida existe una vinculación entre la empresa multinacional y la

política pública laboral implementada a través del gobierno municipal. De la misma forma, hemos entrevistado a responsables de las áreas de relaciones institucionales y recursos humanos de la empresa.

Propuestas de análisis para el abordaje de las políticas públicas laborales

Para abordar el análisis de las políticas públicas laborales creemos necesario categorizar e identificar distintos niveles de intervención, directos e indirectos. En tal sentido el mercado de trabajo no funciona como algo autónomo de la política estatal, sino que se mueve al ritmo de ella. Así, podemos identificar entre políticas públicas laborales en un sentido amplio y en sentido estricto (Cortes y Marshall, 1994; Castillo Marín, 2010; Trajtemberg, 2016). El primer grupo está vinculado a aquellas medidas de carácter general que impactan directa o indirectamente en el mercado de trabajo. Las regulaciones macroeconómicas, la política fiscal y medidas impositivas, entre otras, son un ejemplo de este tipo de acciones. Por otro lado, existen regulaciones estatales que también inciden tanto en las condiciones de trabajo como en el funcionamiento del mercado laboral. Dentro de este tipo de políticas encontramos las leyes que regulan las formas de contratación o una actividad específica. El segundo grupo que hemos mencionado es el de las políticas públicas laborales en sentido estricto, con las que se hace referencia a aquellos programas de acción cuya finalidad está puesta en la eliminación de desequilibrios en el mercado de trabajo (Trajtemberg, 2010). Aquí podemos ubicar programas de incentivo para la contratación de personal, programas de capacitación e inserción para sectores vulnerables, etc.

En este trabajo, hemos optado por una categorización compleja. En primera instancia adoptamos la definición compartida por Cortes y Marshall (1994) y Trajtemberg (2016) en torno a considerar las políticas laborales bajo esta dicotomía. Sin embargo, hemos decidido diferenciar en torno a tres categorías:

- ◊ Intervención del Estado
- ◊ Regulación macroeconómica estatal
- ◊ Políticas públicas de empleo en sentido estricto.

Esta última categoría la hemos dividido a su vez en otras tres:

- ◊ Políticas activas de empleo
- ◊ Políticas pasivas de empleo
- ◊ Políticas de fiscalización, inspección y mejoramiento del trabajo.

Creemos que esta categorización que hemos propuesto nos permite profundizar en cada uno de los subperiodos elegidos para el análisis, trazando así un posible recorrido en torno al rumbo que tomó la política estatal en materia laboral. Como dijimos al comienzo, el período analizado es el de pos-convertibilidad, aunque diferenciando entre **Período de transición** (2002-2003); **Período de implementación de las políticas laborales** (2004-2008) y **Período de consolidación y expansión** (2009-2015). Paralelamente a esta división temporal que hemos presentado, existen factores contextuales que consolidan esta periodización, y seguramente fundamentan la dinámica de la política laboral. El primer período coincide con el estallido social del 2001 y la corta presidencia de Eduardo Duhalde. El segundo período está marcado por el triunfo electoral de Néstor Kirchner, y la necesidad de construir consenso y legitimidad política³. El tercero, coincide con la crisis mundial que se inicia en 2008 y causa un gran

³ A partir de la crisis social, económica y política del año 2001, el presidente Fernando De la Rúa presenta la renuncia, dando lugar a un período de afección en la conducción del Gobierno Nacional. Luego de que pasaran varios presidentes en un lapso de días, el 2 de enero de 2002 es elegido como Presidente por la Asamblea Legislativa, el senador Eduardo Duhalde quien debía finalizar el mandato del Presidente De la Rúa y convocar a elecciones. Si bien su mandato finalizó a principios de 2003, en gran medida a partir de la represión ejercida en una protesta contra organizaciones piqueteras en Puente Pueyrredon que dejó dos muertos, llevó adelante una serie de medidas económicas trascendentes y que se mantendrán a lo largo de todo el período posterior durante los gobiernos kirchneristas: la eliminación del régimen de convertibilidad, devaluación de la moneda hacia un tipo de cambio competitivo y medidas de contención social a través de una gran ampliación de programas de transferencia condicionada.

En el llamado a elecciones de abril de 2003, Duhalde decide apoyar la candidatura del Gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner, quien logra ganar con el 24% luego de que el ex Presidente Carlos Menem decidiera abandonar la segunda vuelta electoral.

impacto en las economías en expansión, como fue el caso de los países latinoamericanos.

Para facilitar el análisis hemos realizado una modelización de las políticas públicas implementadas durante el período, identificando distintos niveles de análisis y el periodo en el que se implementaron. Este cuadro permitirá identificar, de manera general, la dinámica que tuvo la política pública en material laboral durante la etapa analizada.

Intervención del estado

Como intervención del Estado, entendemos todo marco regulatorio o normativo que incida directa o indirectamente en el mercado de trabajo, ya sea de forma general o sectorial. En tal sentido, tomamos la idea de Cortes y Marshall (1994) que la intervención estatal comprende al menos tres aspectos que tienen incidencia en el trabajo. El primero es lo que las autoras denominan *política laboral* y está vinculado fundamentalmente a la legislación laboral. Esta establece las condiciones de trabajo, contratación y despido, establece un piso remunerativo a través de diferentes instrumentos como el salario mínimo, vital y móvil o ámbitos de negociación colectiva junto con las organizaciones sindicales. Por otro lado, tienen incidencia en la morfología que adopta el mercado de trabajo, es decir el volumen, características y distribución, favoreciendo espacios regionales o poblaciones vulnerables.

Un segundo elemento lo constituye la *provisión estatal de bienes, servicios y transferencias*, que tienen como objetivo adaptar la fuerza de trabajo a los requerimientos del capital. Aquí podemos ubicar los sistemas de formación y calificación, el sistema educativo, transporte, entre otros servicios. Este aspecto influye sobre el nivel de vida de los trabajadores ya que la expansión de esta dimensión constituye un elemento clave en la redistribución del ingreso al permitir que ciertos bienes y servicios no deban ser adquiridos a través del salario.

Como tercer dimensión, ubicamos la *seguridad social*, que provee a los asalariados de un ingreso en situaciones de inactividad, ya sea por despido, enfermedad, invalidez o vejez. Este elemento también incide sobre el volumen y característica del mercado de trabajo, ya que establece límites sobre su uso.

Regulación macroeconómica estatal

La dinámica que adopta el mercado de trabajo está determinada en una primera instancia por lo que pasa fuera de él, es decir que el contexto general en el que se encuadran las regulaciones en materia laboral son las que en mayor medida

darán cuenta de una ampliación de la masa asalariada o por el contrario una contracción. En función de ello, sin crecimiento económico no es posible pensar la mejora en las tasas laborales. Así, este nivel de políticas públicas con impacto en el mercado de trabajo, está asociada al modelo de desarrollo definido por un gobierno, que se expresa a través de la política macroeconómica. Es preciso decir que en el contexto del capitalismo global que nos atraviesa, aparece una pérdida de autonomía en el manejo de la política macroeconómica de los estados, vinculada principalmente a las características del proceso de producción fragmentado, deslocalizado e inmerso en cadenas globales de valor. Tal como señala Tokman (2001), estas restricciones sobre los instrumentos de control de la macroeconomía lleva a que en algunas ocasiones se utilice la política cambiaria como tratamiento de los problemas inflacionarios, convirtiéndolo en un problema de política monetaria. Según el autor, esto ha generado una tendencia a sobrecontener el nivel de actividad con efectos no deseados en el mercado laboral, y como contrapartida otorga mayor responsabilidad a las políticas laborales en la creación de empleo frente a la limitación, o imposibilidad de controlar, de la macroeconomía.

En relación al caso argentino, Damill y Frenkel (2009) señalan que a través de canales macroeconómicos y de desarrollo el tipo de cambio real competitivo y estable (TCRCE) que prevaleció durante todo el período, favoreció en gran medida el crecimiento de la economía y con ello la generación de empleo. Los autores señalan que esta estrategia de política económica incentiva el aumento de la ocupación y la intensidad del empleo de mano de obra a través de la intensidad laboral (Idem, 2009).

Políticas públicas laborales en sentido estricto

Tal como señalamos anteriormente, hemos definido a esta tercer categoría como aquellas políticas que apuntan directamente a producir efectos en el mercado de trabajo. Dentro de ellas encontramos en primer lugar las *políticas públicas laborales activas*. Estas se encuadran dentro del denominado *paradigma de activación*, es decir que las personas tiene que realizar ciertas contraprestaciones para percibir el beneficio. (Brown, 2012). En este sentido, los cambios operados en el modelo de acumulación global a partir de la segunda mitad del siglo XX han influido enormemente en el mercado de trabajo, dando lugar a un cambio en la concepción de las políticas públicas de empleo, tanto en torno a su finalidad como la forma de implementación (Brown, 2012). Esta transformación, que se expandió de Suecia hacia los países de la OCDE y Estados Unidos, supone la *activación* de las

políticas de empleo pasivas. Dentro de este enfoque surgieron otras clasificaciones que distinguían entre aquellas políticas que buscaban incrementar el capital humano a través de servicios de capacitación y formación profesional. Por otro lado se encontrarían las políticas que buscan la reinserción laboral de los beneficiarios de estos programas a través de la implementación de incentivos impositivos para los empleadores, el fortalecimiento al desarrollo de emprendimientos asociativos o familiares, servicios de intermediación laboral, etc.

En segundo lugar, hemos diferenciado dentro de esta categoría a las políticas públicas laborales pasivas. Estas se encuentran asociadas a las políticas de transferencia de ingreso, y tienen como objetivo sostener el ingreso del asalariado y su

familia en situaciones de vulnerabilidad o caída del empleo. Las políticas pasivas operan por el lado de la oferta de trabajo, por lo que transfieren de sectores activos a población desocupada (Trajtemberg, 2016).

Finalmente, la tercer categoría está constituida por las políticas de fiscalización, inspección y mejoramiento. Con ello hacemos referencia a aquellas acciones puntuales que tuvieron como objetivo mejorar las condiciones de trabajo, o bien recuperar ciertas condiciones de trabajo vulneradas por la desaparición del estado en la década neoliberal.

A modo de resumen, el siguiente cuadro enumera las distintas políticas según la categoría a la que pertenecen y el período en el que fueron implementadas.

Cuadro 1. Tipos de políticas públicas laborales implementadas entre los años 2002 y 2015.

Tipo de política implementada	Período de transición (2002 - 2003)	Período de implementación (2003 - 2008)	Período de expansión y consolidación (2009 - 2015)
Intervención del Estado	Elevación de los costos sobre la desvinculación laboral Implementación de una asignación fija no remunerativa alimentaria para todos los trabajadores del sector privado	Puesta en marcha del consejo nacional del empleo, la productividad y el salario mínimo, vital y móvil y del Consejo nacional de trabajo agrario Derogación de la Ley 25.250 de Reforma Laborales Apertura de las negociaciones paritarias y de los convenios colectivos de trabajo. Ley 25.994 de moratoria previsional Ley 26.417 de movilidad de las prestaciones del sistema previsional público. Ley 26.425 de estatización del sistema previsional Ley 25.877 de Ordenamiento Laboral	Implementación de la Asignación Universal por Hijo Ley 26.727 sobre el Nuevo Régimen Nacional de Trabajo Agrario.
Regulación macroeconómica estatal	Salida de la convertibilidad y devaluación. Tipo de cambio real, competitivo y estable (TCRCE)	Tipo de cambio real, competitivo y estable (TCRCE) con baja tasa de interés favoreciendo la inversión Retenciones a las exportaciones Congelamiento de tarifas domiciliarias de los servicios públicos y del transporte	Tipo de cambio real, competitivo y estable (TCRCE) con depreciación de la moneda a un ritmo menor que la inflación. Restricción a las importaciones de bienes de consumo masivo. Expansión del crédito a baja tasa de interés para promover el consumo. Política fiscal expansiva

Políticas públicas de empleo en sentido estricto	Políticas activas de empleo	Programa Jefes y Jefas de Hogar	Programa jóvenes con más y mejor trabajo Seguro de capacitación y empleo Programa Promover para personas con discapacidad Programa de Inserción Laborales Programa de Empleo Independiente Entrenamiento para el trabajo	Programa de ingreso social con trabajo (Argentina Trabaja) Programa Progresar Programa Proemplear
	Políticas pasivas de empleo	Programa de Recuperación Productiva (REPRO)		
	Políticas de fiscalización, inspección y mejoramiento del trabajo		Plan Nacional de Regularización del Empleo Creación del Registro Nacional de Trabajadores Agrarios (RENATEA) Régimen especial para trabajadoras domésticas Creación de la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares	

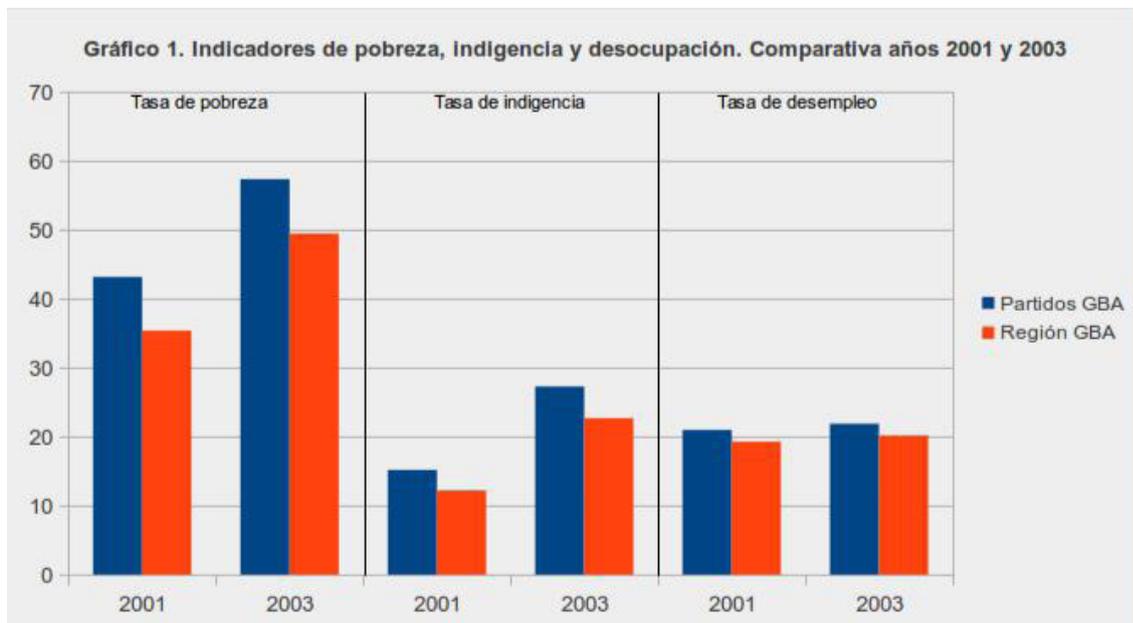
Este cuadro, que no pretende ser exhaustivo, resalta las principales acciones llevadas adelante por el Estado en materia de política pública laboral durante la posconvertibilidad. En las páginas siguientes intentaremos hacer un recorrido por estas políticas, pero podemos adelantar a partir de la lectura del cuadro, que hubo cierta lógica progresiva en la implementación de dichas políticas en función del contexto social que el país fue atravesando. Podemos identificar una primer etapa donde prevalece la necesidad de contención frente a la crisis social. En este período hay predominancia de políticas vinculadas a la regulación

macro económica y la intervención del Estado. En una segunda etapa vemos cómo se pone en marcha una gran cantidad de medidas dentro de todas las categorías que hemos definido, fundamentalmente en lo que hemos denominado *políticas públicas en sentido estricto*. En un tercer período se da cuenta de una expansión en cuanto a la población alcanzada y la puesta en marcha de políticas de carácter universal como la AUH, o que apuntan a incluir aquellos sectores marginados por las reglas del capitalismo actual y que no pueden ingresar al mercado de trabajo. El ejemplo claro de ello es el impulso al programa *Argentina Trabaja*.

Período de transición: recuperación productiva y políticas macroeconómicas

El proceso de recuperación del Estado en los años posteriores a la crisis de 2001, especialmente el período que se inicia con la presidencia de Nestor Kirchner, estuvo atravesado por una demanda social muy grande, donde las tasas de desempleo, pobreza e indigencia ofrecían cifras extremas. Esta situación tuvo su epicentro en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) donde las desigualdades son mayores y junto con ello, también lo son la conflictividad social y laboral. En ese sentido, la desocupación, la pobreza y la marginalidad funcionan como políticas públicas de un estado que busca disciplinar a la sociedad, conformando un estado de

excepción. Es este accionar el que, entre otras cosas, facilita el proceso de transformación social dado por las nuevas tecnologías y dispositivos de control que implementa el capital para aumentar su tasa de ganancia. Así, el período se inicia con una tasa de pobreza que alcanzaba al 60% de la población, un 22% de los habitantes se encontraba por debajo de la línea de indigencia, mientras que la tasa de desempleo rondaba el 21%. Como podemos ver en el Gráfico 1, se llega al año 2001 con indicadores sociales muy negativos, que son la base del impacto que tendrá la crisis de 2001 que se verá reflejada en los años siguientes.

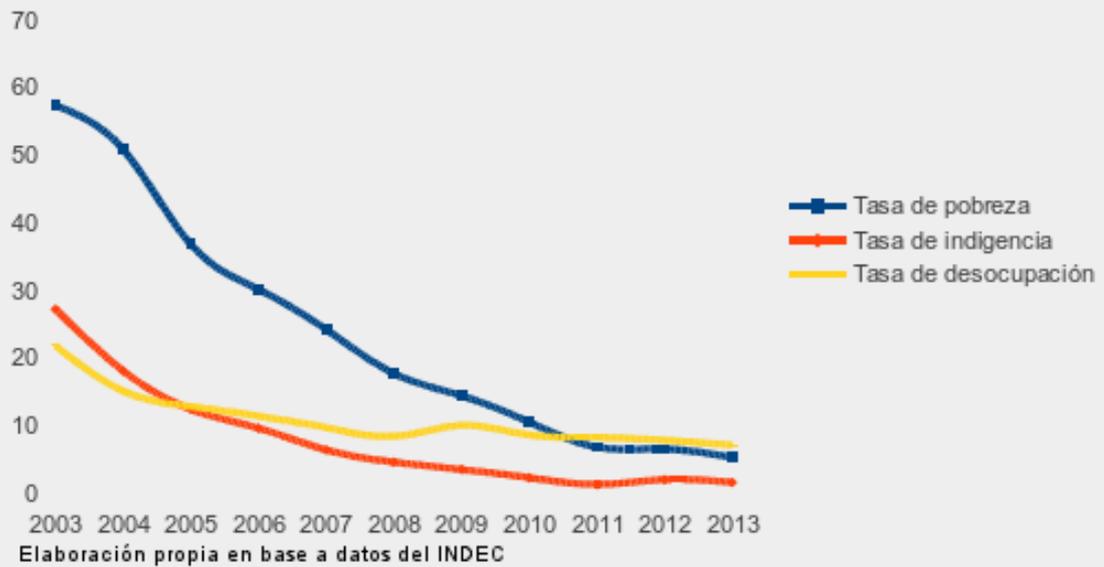


Elaboración propia en base a datos del Indec

Estas cifras reflejan un país atravesado por la recesión económica, con un mercado de trabajo estrecho y grandes márgenes de desigualdad. A pesar de ello, diversos factores favorables, algunos de orden externo y otros producto de decisiones políticas, produjeron una caída exponencial de dichas cifras que no se detendrían hasta el final del período, con algunos matices y estancamientos que no revirtieron esa tendencia. En consecuencia, según datos del INDEC, hacia 2006 se produce el mayor pico en el descenso de los indicadores mencionados, donde la proporción de hogares pobres pasa a ser del 39%, la tasa de indigencia del 9,5% y la desocupación desciende al 9,95%. Durante este período tuvo lugar, como dijimos, un rápido descenso, que si

bien no seguiría al mismo ritmo, aunque desde el punto de vista demográfico y/o estadístico puede explicarse por corresponder a cifras de orden estructural no modificables fácilmente con decisiones macroeconómicas. En tal sentido es importante destacar que la salida de la paridad cambiaría con posterioridad a la crisis de 2001 y su consiguiente devaluación, significaron un factor de importante transferencia de ingresos del trabajo al capital (Manzanelli; Barrera; Belloni y Basualdo, 2014), recomponiendo la tasa de ganancia del sector productivo y favoreciendo al sector externo. Estas decisiones produjeron un impulso a la reactivación económica, que en lo que respecta al mercado de trabajo se tradujo en una mayor demanda de empleo.

Gráfico 2. Evolución de la tasas de pobreza, indigencia y desocupación entre los años 2003 a 2013



Tal como señala Castillo Marín (2010) la fuerte devaluación durante lo que el autor denomina como *período de transición* -post crisis 2001 y 2002- no generó una inflación acelerada, en gran medida producto de la limitada demanda interna. Más avanzado el período, las mejoras en el precio de las *commodities* junto a la modificación del tipo de cambio que había sido fijo ($\$1 = \text{US}\1) durante diez años, dio lugar al resurgimiento de un sector primario agroexportador activo y clave para mejorar los indicadores macroeconómicos y disponibilidad de divisas para la adquisición de bienes de capital, que venían demandando las empresas manufactureras en reactivación. Tal como ha pasado a lo largo de la historia argentina, la existencia de un sector agroexportador activo, a la vez que aporta las divisas necesarias para el equilibrio de la balanza comercial o aumentar las reservas en el banco central, produce una tensión con los precios internos, especialmente los alimentos cuyo insumo base son precisamente las materias primas exportables. Este período no estuvo exento de esas tensiones, y como bien sabemos es una problemática que afecta de manera directa el poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores. Sin embargo, para revertir esta situación, el gobierno implementó una serie de medidas redistributivas en base a retenciones a las exportaciones de aquellas materias primas. Al hacerlo, propuso un régimen diferenciado de manera tal que no se viese afectada la competitividad en el mercado mundial (Castillo Marín, 2010). Por otra parte la devaluación también tuvo un impacto en las importaciones, se volvieron más caras -menos rentables- abriendo paso a un proceso de sustitución de algunos bienes, fenómeno que iría acrecentándose en los años siguientes (Arceo, Monsalvo, Schorr y Wainer, 2008). Estas medidas estructurales que

mencionamos podemos ubicarlas dentro del primer grupo de políticas públicas orientadas a recomponer el mercado laboral, es decir que constituye una de las formas en que el Estado regula el empleo (Cortés y Marshall, 1994).

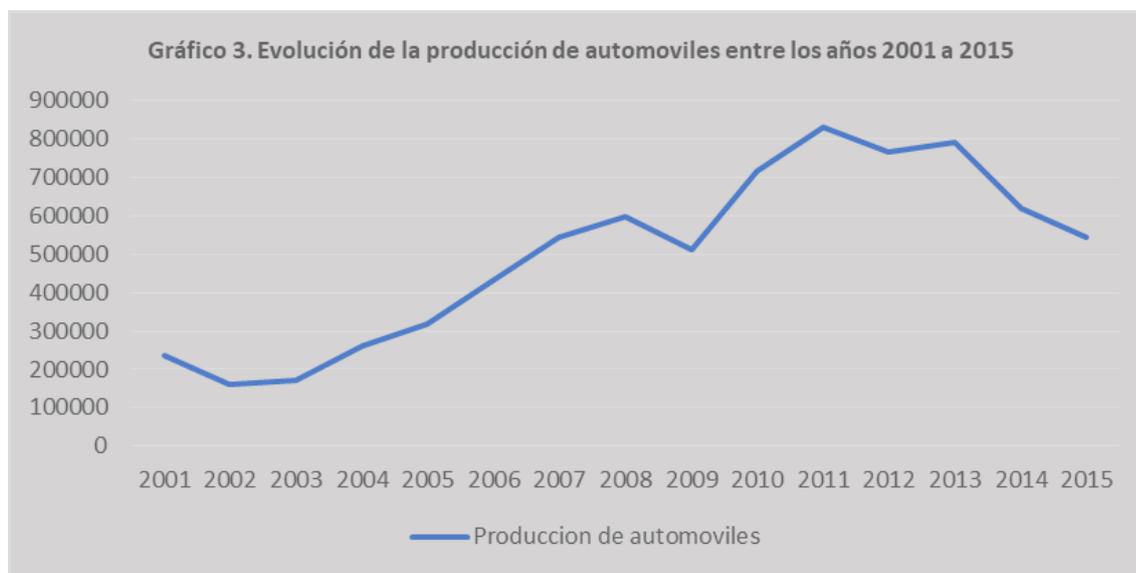
La política focalizada más relevante de este período fue el Plan *Jefes y Jefas de Hogar*, que aportaba una ayuda económica a las familias en situación de vulnerabilidad social, y que a su vez incluía contraprestaciones que debían cumplir quienes percibían el beneficio. En este sentido, estas contraprestaciones en el inicio del programa estuvieron orientadas a controles de salud y asistencia escolar, y luego se incorporaron otras vinculadas a la actividad laboral, especialmente en instituciones estatales. El Plan *Jefes y Jefas de Hogar*, buscó entonces garantizar un piso salarial que permitiese la reinserción en el mercado de trabajo de la gran cantidad de desocupados existentes en ese momento. Este programa se encuadró bajo la ley de Emergencia Económica, y si bien continuó ejecutándose durante muchos años, a partir de 2003 fue perdiendo fuerza en detrimento de otros programas. De todos modos, tal como señalan Bantar, Brown y Neffa (2015) el Plan *Jefes y Jefas* marcó el inicio de una orientación en materia de política laboral, y su marco regulatorio lo diferenció de muchos otros programas implementados con posterioridad como el *Programa de Empleo Comunitario* (PEC) y el *Programa de Empleo Local* (PEL). Para tomar dimensiones de los impactos del programa es importante señalar que a mediados de 2002 ya contaba con alrededor de 500 mil beneficiarios, y en su punto de más desarrollo, hacia mediados de 2003, la cantidad de personas asistidas llegaban a los 2 millones de personas.

Este período entonces, constituye un punto de inflexión donde a partir del estallido social del

2001, comienzan a darse una serie de factores que desencadenarían en un gran crecimiento del mercado laboral, principalmente impulsado por una política de Estado activa en torno a la política económica y a la recuperación de derechos laborales a partir de programas públicos de inclusión. Esta estrategia como salida de la crisis social y política, tuvo un impacto en el empleo que fue determinante para la década siguiente. Como dijimos, propiciaron una base de sustentación adecuada para un modelo de desarrollo orientado a la producción, impulsor del consumo y la inclusión de amplios sectores de la población al mercado de trabajo.

Uno de los sectores más dinámicos de la economía lo constituye sin dudas el de la producción automotriz. En tal sentido, la investigación más

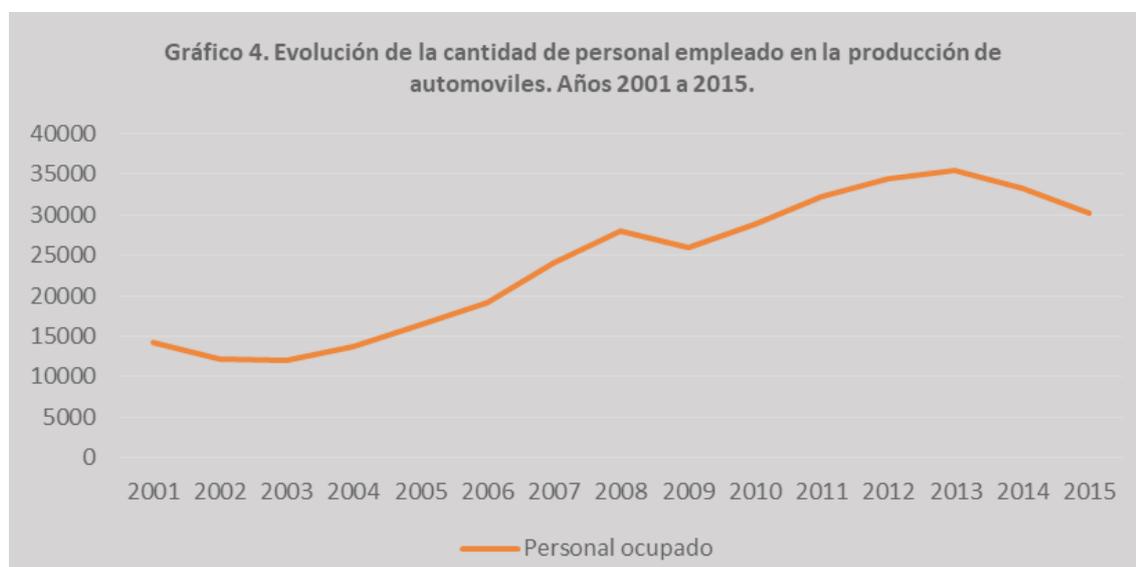
general de la que forma parte este trabajo pone énfasis en una empresa de este sector -la Filial Honda-, en un territorio específico -el complejo industrial de Zárate y Campana-, y es por ello que resulta importante conocer la dinámica específica del sector en términos de productividad y de mercado laboral. Como podemos observar en el Gráfico 3, luego de la crisis de 2001, la producción de automóviles registró una caída abrupta, reduciéndose de 235 mil autos en 2001 a 159 mil en 2002. Las medidas devaluatorias y el sostenimiento de un tipo de cambio competitivo, permitieron revertir rápidamente esta situación llevando en 2004 a valores similares al año de la crisis. A partir de allí el crecimiento sería sostenido, con una leve caída hacia 2009 y un récord de más de 800 mil unidades producidas en el año 2011.



Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

De la misma forma, la evolución de la cantidad de trabajadores empleados en el sector siguió el mismo patrón de crecimiento, aunque con una curva más atenuada. En el Gráfico 4 podemos ver

como se duplicó la cantidad de trabajadores en el sector automotriz en los años 2001 y 2014, donde nuevamente registra una leve caída.



Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Hacienda

El ejemplo del sector automotriz da cuenta de los impactos de las políticas de regulación macroeconómica en el mercado de trabajo y especialmente en los sectores industriales. Para nuestro caso de análisis, resulta de vital importancia, puesto que los cambios en la lógica de localización de las empresas del sector automotriz, produjeron una concentración territorial de

las filiales y autopartistas, donde el corredor norte, especialmente la región de Zárate - Campana y Gral. Pacheco, concentran más de la mitad de las filiales radicadas en la provincia de Buenos Aires. En tal sentido, la recuperación del sector supuso un gran impacto en los productos brutos geográficos de esas localidades.

Políticas públicas de empleo en el período kirchnerista: política estatal y políticas activas

La salida de la presidencia de Eduardo Duhalde, producto de la crisis social que no logró contener, llevó a través de la vía electoral a Néstor Kirchner a la presidencia, con apenas un 24% de los votos. Esta situación de debilidad política fue revertida a partir del desarrollo de un plan de gobierno basado en la consolidación de un modelo orientado a la producción nacional con un fuerte impacto en el empleo y el consumo.

La política macroeconómica se mantuvo en la misma dirección, es decir, el sostenimiento de un tipo de cambio alto favorable al sector exportador y a la reactivación industrial. En el mismo sentido, el gobierno -y aquí sí marcando una diferencia con las etapas previas- se orientó no solo a las mejoras cuantitativas del mercado de trabajo, sino que también impulsó fuertes reformas cualitativas. En consonancia con ello, se pusieron en marcha numerosas políticas públicas de empleo y de seguridad social, que tuvieron como objetivo mejorar las posibilidades de inserción de los sectores más vulnerables, que venían con muchas dificultades desde hacía al menos veinte años, como consecuencia de la política neoliberal.

Los indicadores de la actividad económica también reflejaron esta política favorable durante todo el período. Si hablamos solo de la provincia de Buenos Aires, cuyo Producto Bruto Geográfico concentra el 30% del Producto Bruto Interno del País, el crecimiento entre el período 2003-2012 fue de un promedio del 8,2% anual y 120% en el total acumulado (Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias). Otro conjunto de políticas públicas en materia laboral fueron aquellas vinculadas al marco normativo y la política social. Estas tuvieron más presencia a partir del período iniciado en 2003, con posterioridad a lo que mencionamos como el *período de transición*. Una de las primeras medidas en este sentido fue la reactivación del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, de carácter tripartito entre el Estado, representantes de los trabajadores y del sector empresario. Dicho Consejo fue constituido a través de la Ley 24.013 de 1991, pero sin funcionamiento hasta ese mo-

mento, y que entre otras cosas tiene como competencia fijar un piso salarial de referencia para todos los sectores a través de la institución del salario mínimo, vital y móvil. Otra medida relevante fue la implementación de una asignación alimentaria no remunerativa para todos los trabajadores del sector privado.

En cuanto a la dinámica de la negociación colectiva, en el año 2003, mediante la Ley 25.877 se deroga la Ley 25.250, norma aprobada durante el gobierno de De la Rúa que establecía diferentes pautas de flexibilización y desregulación del trabajo. Esta derogación significó la recuperación de ciertos criterios y parámetros de protección del trabajo, especialmente cuestiones relacionadas con la ultra actividad y la primacía de la norma que favoreciera al colectivo antes que los acuerdos individuales. Este contexto de mejora del poder adquisitivo del salario, acompañado de la revitalización de la negociación colectiva favoreció un gran incremento de la misma. Según Campos (2010), los acuerdos homologados por el Ministerio de Trabajo en el período previo a la crisis de 2001 fueron de 104, mientras que hacia el año 2010 llegaron a 1912. Estas cifras dan cuenta de la centralidad que ocupó el trabajo en el período analizado, cuyo modelo de desarrollo y ejercicio de la política de Estado estuvo orientada centralmente al incremento de la demanda de empleo. La característica principal de los acuerdos posteriores a 2003, tendieron principalmente a reducir la brecha salarial y recuperar la capacidad adquisitiva del salario. Este fenómeno supone una ruptura respecto a la década de los 90, donde el contenido de la negociación colectiva estuvo vinculada con diferentes formas de implementación de pautas flexibilizadoras en un contexto de primacía del capital. En este sentido la presencia de cláusulas de polivalencia, pagos variables, productividad, entre otras, fueron la marca de la época en materia de acuerdos (Delfini, Drolas, Pinazo, 2015). Es preciso aclarar que si bien este fenómeno tuvo continuidad, ya que responde a una lógica de las relaciones laborales en el actual capitalismo global, el aumento de la negociación se explicó

en gran medida gracias a la gran cantidad de acuerdos salariales (Campos, 2012).

Dentro de este nivel de políticas públicas laborales, tenemos también las vinculadas a la seguridad social. El sistema de la seguridad social está garantizado en nuestro país a través de la Constitución Nacional, constituyendo el andamiaje de un Derecho de la Seguridad Social, cuyo objetivo principal es el ejercicio de la justicia distributiva, protegiendo a los más vulnerables e imponiendo cargas a los que están mejor ubicados en la pirámide de ingresos (Lino Chirinos, 2009). Así, los tres pilares fundamentales son la protección a los menores de 18 años, personas en actividad que se encuentren desocupadas, adultos en edad jubilatoria y personas con discapacidad. La ampliación del mercado de trabajo que describimos anteriormente posibilitó en una segunda instancia ampliar la base de protección del sistema de seguridad social, incluyendo a numerosos sectores de nuestra sociedad postergados hasta entonces. El porcentaje del PBI destinado a este rubro fue de más del 50%, con la salvedad, tal como se describió más arriba, que el crecimiento total del periodo fue del 120%, es decir que el gasto en el rubro de la seguridad social se incrementó mucho más en términos absolutos.

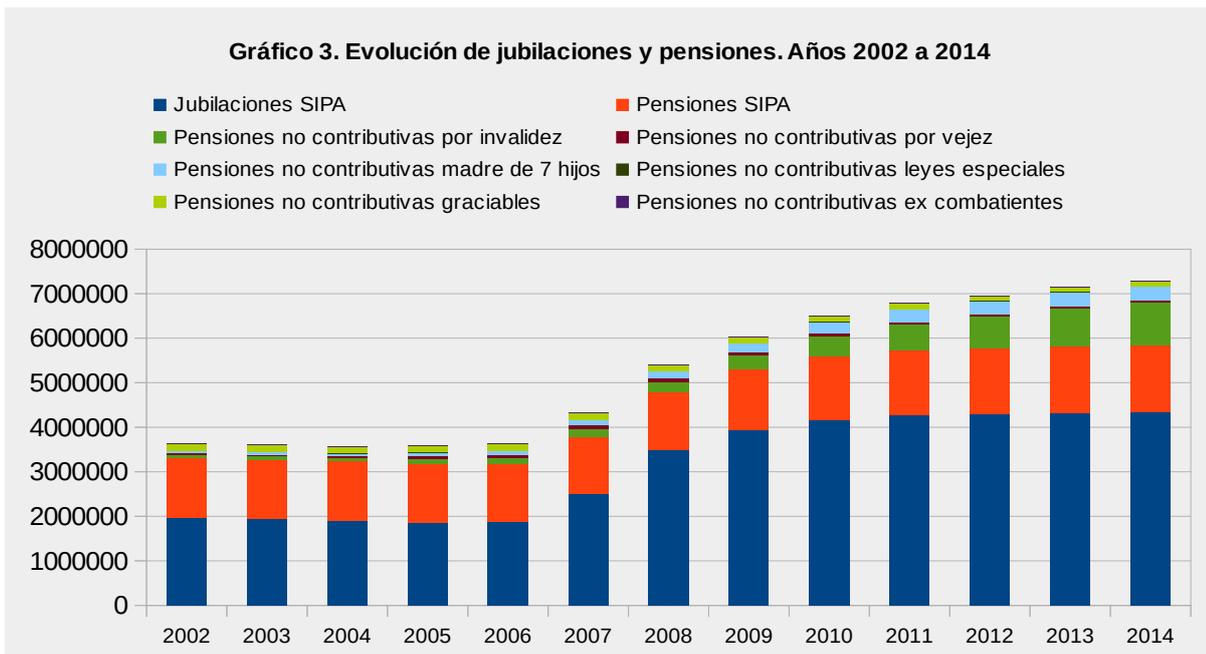
Al menos tres acciones podemos comentar como esenciales en relación a esto:

- ◊ la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH)
- ◊ la moratoria previsional
- ◊ el régimen de movilidad jubilatoria, y la estatización de las AFJP.

En cuanto a la **AUH**, significó la ampliación de la cobertura a menores de 18 años para aquellos sectores que aún no habían podido insertarse en el mercado formal. La cobertura permitió incorporar a más de 3 millones de niños y niñas, y tuvo impactos indirectos en otros ámbitos como la salud y la educación al imponer como requisito la presentación regular de certificados de escolaridad y control sanitario. La **moratoria previsional**, de la misma forma, implementó un régimen de pago para aquellas personas en edad de jubilarse pero que no reunían los aportes correspondientes. Esto supuso reconocer por parte del Estado un estado de vulneración de derechos de aquellos trabajadores que realizaron actividades a lo largo del tiempo en condiciones irregulares, producto de un mercado de trabajo desregulado y flexibilizado. Vinculado a este sector, en el 2008, el Estado recupera el control de las jubilaciones a través de la Ley 26.425, y establece la **movilidad de las prestaciones del Régimen Previsional**, fijando dos actualizaciones por año en función de las pautas salariales y lo recaudado por el sistema previsional.

Como demuestra el Gráfico 5, fue notorio el crecimiento de las liquidaciones en materia de jubilaciones y pensiones según lo registrado en el SIPA (Sistema Integrado Previsional Argentino). Como vemos también en el gráfico, además de más que duplicarse las jubilaciones, este crecimiento también se vio impulsado por la ampliación de la cobertura a otros sectores vulnerables, tales como pensiones a madres de 7 hijos, pensiones por invalidez, entre otras. Este fenómeno constituyó sin duda una gran contribución a la inclusión de millones de personas.

Gráfico 3. Evolución de jubilaciones y pensiones. Años 2002 a 2014



Si bien no es el objetivo de este trabajo analizar la política social del período, es interesante ver que la posibilidad de elevar el piso de derechos fue posible gracias a la ampliación del mercado de trabajo, y que a su vez también estuvo vinculado a todo el proceso macro económico. De esta forma, vemos muy explícitamente como el proceso iniciado con la caída de la convertibilidad, dio lugar a un modelo de gobierno cuya proyección fue articulada en el tiempo y delineando distintas etapas vinculadas entre sí.

Como señalamos anteriormente, hemos ubicado una serie de políticas públicas en materia de empleo en lo que denominamos *paradigma de activación*. Estas corresponden a aquellas acciones donde el objetivo está puesto en un rol activo del sujeto de dichas políticas. Dicho de otro modo, son programas donde quien recibe el beneficio debe realizar una contraprestación para mantenerse activo y seguir recibéndolo. Dentro de este grupo podemos diferenciar entre aquellas que tienen como objetivo fortalecer la empleabilidad de grupos vulnerables, y por el otro lado las que incentivan y acompañan la reinserción en el mercado de trabajo a través de estrategias de autoempleo, microemprendimientos, entre otras cosas.

Este tipo de acciones tuvo su inicio entre los años 2004 y 2008, aunque el punto de mayor expansión se dio a partir de 2009. En el Gráfico 6 podemos ver cómo el gasto público en este rubro creció de manera sostenida con un importante salto a partir de la expansión de los programas vinculados a este rubro, y especialmente con la puesta en marcha del Programa de Ingreso Social con Trabajo (*Argentina Trabaja*). Este programa tenía como objetivo la generación de empleo a través del impulso al desarrollo de cooperativas de trabajo orientadas principalmente al mejoramiento de la infraestructura barrial y la calidad de vida de las familias.

Otra de las políticas paradigmáticas, y de gran alcance fue el *Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo* (PJMMyMT). Estuvo destinado a jóvenes entre 18 y 24 años que no completaron el ciclo educativo y tampoco pudieron insertarse laboralmente. Este programa fomentaba, por un lado, la terminalidad educativa, la formación profesional y la orientación laboral. Así, los jóvenes percibían un estipendio que se incrementaba al doble si realizaban acciones de capacitación, orientación o se inscribían en programas de terminalidad educativa. En este sentido esta política constituyó el reingreso de una gran cantidad de jóvenes al sistema educativo, que se canalizó fundamentalmente a través del programa FINES. Por otra parte, la capacitación laboral estuvo muchas veces ligada a centros de formación sindicales o sectoriales, con lo que percibían una formación integral del oficio y con posibilidades de inserción en algún sector en particular. Un ejemplo de ello son las formas de reclutamiento a través de los Centros de Formación Profesional

pertenecientes a los sindicatos, a través de los cuales las empresas reclutan personal. Una de las entrevistas que hemos desarrollado con personal de la empresa se señala que:

El sindicato presenta referidos, como lo hace el municipio, pasa por una instancia de evaluación, y si es personal que sea acorde ingresa. (Entrevista con Informante del área de Recursos Humanos de la Empresa)

El sindicato, entonces, cumple un rol en la inserción laboral de las personas de la zona, estableciendo un vínculo de intermediación laboral con la empresa. Los Centros de Formación Profesional (CFP), suelen ofrecer capacitaciones integrales de los trayectos formativos relacionados con el sector al que pertenecen. Así, los CFP conveniados con el Sindicato de Mecánicos (SMATA) que representa al sector, vincula a través de la formación a la comunidad con la empresa. Así lo demuestra un entrevistado de uno de estos CFP:

Yo me anoté en el curso para hacer algo. Cuando uno viene acá tiene la expectativa de poder ingresar a la planta. (Entrevista con cursante de un CFP de SMATA).

Es interesante ver cómo desde diferentes perspectivas, tanto del aspirante a trabajar como la empresa ven al sindicato como una fuente de reclutamiento. En tal sentido notamos a través de las entrevistas que la empresa posee cuatro fuentes principales de reclutamiento de sus trabajadores, tres de ellas vinculadas a circuitos informales o del entorno social y que constituyen las fuentes principales. Así, en una primera instancia la empresa recurre al entorno de los mismos trabajadores -familiares, amigos, etc.-, al municipio y al sindicato. Luego, si el perfil no es encontrado, hay un proceso de búsqueda a través de consultoras externas.

Tenemos mucha gente referida de los mismos que trabajan acá, familiares, amigos. Con eso nos solemos manejar como base de búsqueda. [...] Con el Municipio es un contacto más de relaciones corporativas. Si, por distintas actividades que realizan nos presentan curriculums referidos de la municipalidad, y en los procesos que tenemos los consideramos. Hoy por hoy es algo más informal. (Entrevista con Informante del área de Recursos Humanos de la Empresa)

Desde el análisis que venimos realizando, notamos como la política macroeconómica que favorece en la mejora de la actividad, repercute en el mercado de trabajo, y sus formas de captación de mano de obra está relacionada con distintos actores que de manera informal

establecen canales de comunicación con la empresa. Si bien los municipios a través de políticas de inserción laboral como el *Programa Jóvenes* o los servicios de Intermediación Laboral municipales buscó acercar a la empresa herramientas de reclutamiento, parece haber una valoración mayor de aquellos circuitos vinculados a la capacitación específica de la actividad o al entorno social de los mismos trabajadores. En este sentido la política de prácticas profesionalizantes de las escuelas técnicas parece ser una fuente de mano de obra considerada como un “semillero” por parte de las empresas.

Tuvimos una acción con el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, de capacitación. Fue más bien una acción de responsabilidad social empresaria, y que se sostiene. Hay entrenamientos para los profesores de las escuelas técnicas. Los colegios técnicos tienen una cantidad de horas dentro de su curricula que tienen que hacer una cantidad de horas profesionalizantes. En lugar de tener horas aula, las van a tener acá en el proceso productivo o en otros ser-

vicios de la compañía. Es una especie de semillero. (Entrevista con Informante del área de Recursos Humanos de la Empresa)

Finamente, dentro de este grupo hemos considerado la *Asignación Universal por Hijo*, ya que si bien constituye un equivalente a la asignación familiar de los trabajadores en relación de dependencia, implica contraprestaciones para sostener la prestación. Esta política tuvo un carácter integral, puesto que puede pensarse ampliada al sistema de salud y la educación. Decimos esto porque los padres de los niños que percibían la asignación, debían presentar constancias de asistencia a establecimientos educativos y certificados de salud de manera periódica. El impacto de la AUH fue de gran peso para el sistema de protección social durante el período que analizamos, y si bien no es estrictamente una política de empleo, creemos que tiene una lógica vinculante en torno al mejoramiento de las condiciones de trabajo. En tal sentido, la persistencia de una gran cantidad de trabajadores dentro del sector informal hizo necesario considerar otras formas de dignificación de tales derechos.

Posconvertibilidad y políticas públicas: algunos apuntes para pensar el período

A lo largo del trabajo, y como podemos ver en la categorización de las distintas políticas públicas implementadas en el período analizado y sus niveles, hemos intentado dar cuenta de la dinámica de las políticas públicas laborales en la posconvertibilidad, sus características y sus puntos más relevantes. En tal sentido, podemos decir que la crisis de 2001 y los altos niveles de desempleo obligaron a los gobiernos posteriores a poner especial énfasis en las condiciones de vida de la población en general, y de los trabajadores en particular. Así, una acertada política macroeconómica posibilitó la emergencia de un nuevo modelo de desarrollo basado en la producción, el empleo y el consumo como principales impulsores del crecimiento. Podemos caracterizar a ese período de transición entonces como un período de contención, donde las políticas de empleo tendieron a contener la crisis social, manteniendo activos a la gran masa de desempleados, a la vez que la implementación de ciertas políticas iba surtiendo efecto.

Como paso posterior, el período de implementación se da en un contexto en que el crecimiento se vislumbraba de manera sostenida, y el nuevo gobierno de Néstor Kirchner impulsa una serie de políticas de avance en materia de derechos laborales, recomposición del mercado de trabajo e inclusión laboral. Así, creemos que este período que se extiende hasta el año 2008, fue en el que se pusieron en marcha la mayor cantidad de políticas públicas laborales, sobre todo aquellas que ubicamos dentro de la categoría *Intervención del Estado y Políticas públicas de empleo en sentido estricto*. Este contexto, desde el punto de vista político, fue de gran fortaleza y legitimidad para el gobierno, lo que posibilitó llevar adelante acciones redistributivas y expansivas. De la misma forma, el crecimiento sostenido dio cuenta de ello, permitiendo avanzar sin grandes sobresaltos.

El tercer período, como dijimos, está determinado por la crisis a nivel global que tuvo inicio en el 2008, y que no pasó desapercibida en nuestro país. Este contexto generó fortalecer el mercado de trabajo, y en función de ello se llevaron

adelante una serie de políticas con el objetivo de incluir mayores sectores al mundo del trabajo. El programa *Argentina Trabaja*, un emergente de ello, impulsó la creación de cooperativas de trabajo con un fuerte impacto territorial, puesto que no solo fue un programa de inclusión laboral, sino que también se planteó como objetivo un trabajo situado en los barrios populares. Desde este punto de vista, el programa buscó generar un proceso de identificación entre el trabajador, la actividad y el ambiente.

Las políticas públicas laborales durante el período de posconvertibilidad tuvieron una marca común: acompañar el crecimiento de la economía sobre la base de la inclusión sociolaboral de las personas. Para lograrlo se llevaron adelante acciones múltiples, algunas de carácter general, otras focalizadas y específicas, para fortalecer las posibilidades de aquellos sectores que tuvieron mayor dificultad para lograr una inserción laboral estable en el mercado formal. La lógica descentralizada del Estado y su articulación con los gobiernos locales, posibilitó en gran medida que estas políticas pudieran adaptarse al contexto.

En este sentido, hemos visto que en la aplicación local de estas políticas, tuvieron más una función de contención social y fomento de estrategias de autoempleo de sectores vulnerables y/o postergados que de capacidad de inserción al mercado de trabajo formal y tradicional. A excepción de las políticas de capacitación vinculadas específicamente a algún sector -Centros de Formación Profesional y Escuelas Técnicas-, la empresa ha optado por recurrir a canales de reclutamiento informales a través de distintos

actores presentes en el territorio: el Gobierno local, el sindicato y los mismos trabajadores de la empresa. Así, se desprende del recorrido que hemos realizado, que la generación de puestos de trabajo estuvo relacionada en mayor medida con la política macro económica, los acuerdos de producción sectoriales y ciertas políticas de capacitación específica. Por el contrario, las políticas públicas laborales en sentido estricto, cumplieron un rol de contención y reinserción social, que buscaron fundamentalmente general condiciones para la formulación de experiencias de trabajo asociativo o autoempleo, fomentar la capacitación y formación profesional de personas desempleadas, especialmente jóvenes, y recomponer el sistema de protección social a través de ciertos programas basados en incentivos económicos en función de la realización de determinadas acciones como controles de salud, asistencia escolar, etc.

Varios interrogantes surgen -y el trabajo alienta a seguir investigándolos- desde el análisis que hemos realizado. Así, nos queda pendiente conocer como ha sido la política de formación y capacitación y que incidencia ha tenido en la contratación de personal semicalificado en empresas como la que estamos analizando. Una segunda pregunta está vinculada a cómo ha sido el diálogo -si es que lo hubo- entre los sectores del capital (quienes requieren la mano de obra) y el Estado para volver funcional las políticas públicas laborales al actual modelo productivo y con ello favorecer la contratación de personal. Esperamos seguir indagando y aproximarnos a estas respuestas.

Referencias bibliográficas

- Arceo, Monsalvo, Schorr y Wainer (2008). Empleo y salarios en la Argentina. Una visión de largo palzo. En *Claves para todos*.
- Boscherini, F. y Yoguel, G. (2001). "El desarrollo de las capacidades innovativas de las firmas y el rol del sistema territorial". *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 41, N° 161, pp. 37-70.
- Brown, B. (2012). "Las políticas públicas de empleo: De los 90 a la postconvertibilidad". VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre. La Plata, Argentina. *Argentina en el escenario latinoamericano actual: Debates desde las ciencias sociales*. La Plata: UNLP-FAHCE. Disponible en http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1744/ev.1744.pdf.
- Brown, B., Bantar, H. y Neffa, J., (2015) *Políticas nacionales de empleo cuya ejecución está a cargo del MTEySS. CEIL-CONICET*. Buenos Aires.
- Campos, L. (2012), "La negociación colectiva en la posconvertibilidad: recuperación histórica y acumulación de tensiones". *Revista Digital de Economía Política*, N° 3.
- Castillo Marín, L. (2010). *Políticas de empleo en la Argentina. Desde la restauración de la democracia*.
- Cimoli, Novick y Palomino (2007). "Introducción. Estudios estratégicos sobre el trabajo y el empleo para la formulación de políticas". En *Estructura Productiva y Empleo, un enfoque transversal*. Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en http://www.trabajo.gob.ar/downloads/biblioteca_libros/estructura_productiva_y_empleo.pdf.
- Damil, M. y Frenkel, R. (2009). "Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina". *Nuevos documentos del CEDES*. Buenos Aires.
- Delfini, M. (2011). "Relaciones laborales y 'gestión de recursos humanos' en filiales de empresas multinacionales en Argentina". *Sociedad y Economía*, N° 20, pp. 171-195.
- Drolas, A. Delfini, M.; y Pinazo, G. (2015), "¿Hacia un nuevo régimen de empleo en Argentina? Las relaciones laborales en la última década". En Delfini y Montes Cató (comp.) *Recomposición del capital y respuestas sindicales en Argentina, ¿Hacia nuevas relaciones laborales?*. Buenos Aires: Editorial UNGS.
- De la Garza Toledo, E. y Neffa, J. C. (2011). "Modelos económicos, modelo productivo y estrategias de ganancia: conceptos y problematización". *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, N° 39.
- Guerchunoff, P., Kacef, O. (2016). "¿Y ahora que hacemos? La economía política del kirchnerismo". *Serie Análisis*, N° 9, Fundación Friederich Ebert Stiftung, Argentina.
- Manzanelli, P., Barrera, M., Belloni, P. y Basualdo, E. (2014). *Devaluación y restricción externa. Los dilemas de la coyuntura económica actual*. Cuadernos de Economía.
- Palomino, H. y Trajtemberg, D. (2006). "Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en Argentina". *Revista de Trabajo*, Año 2, N° 3. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2006n03_revistaDeTrabajo/2006n03_a03_hPalomino.pdf
- Santos, M. (1979). *Los dos circuitos de la economía urbana en los países subdesarrollados*.
- Sosa Velazquez, M. (2012). *¿Cómo entender el territorio?*. Guatemala: Cara Parens.
- Tokman, V. (2001). "Políticas de empleo en la nueva era económica". *Seminario "La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI"*. Evento conmemorativo del centenario del nacimiento de Don Raúl Prebisch. Chile: CEPAL.
- Trajtemberg, D. (2016). "Políticas públicas laborales tras doce años de gobierno de Nestor Kirchner y Cristina Fernández". *Serie Análisis*, N° 17. Argentina: Fundación Friederich Ebert Stiftung.