

El Estado y el mercado de Trabajo. Un abordaje exploratorio acerca de la conceptualización de las acciones del Estado hacia el mundo del trabajo: Apuntes para un análisis de las políticas actuales.

Carla Giacomuzzi. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Correo: carlagiacomuzzi@gmail.com

Introducción

A través de este trabajo nos proponemos reflexionar acerca de la complejidad de las intervenciones en el mundo del trabajo, cuáles son sus alcances y límites para identificar brechas entre las políticas actuales y las políticas a alcanzar en búsqueda de mejoras en la "calidad de inserción".

¿A qué hacemos referencia con el concepto "calidad de inserción"? ¿Cuál debería ser el objeto de una política para con el mercado de trabajo?

Detrás de toda política esta implícita la *construcción del problema*. Es por ello que revisar las categorías de análisis para su construcción constituye un factor clave en lo que al futuro resultado de política laboral respecta. En ese sentido podemos retomar una frase de Topalov respecto a las reformas de principios de siglo XX: "Las representaciones del otro son inseparables de las técnicas de acción sobre el prójimo. Las categorías que permiten pensar la realidad social, y las prácticas destinadas a modificarla (saberes y poderes), forman un sistema como un todo". (Topalov, 2004)

Entendemos como objetivo de la política laboral no sólo el trabajo registrado, sino *el trabajo de calidad* y la promoción de *relaciones de trabajo de calidad*, entendida esta como aquellas relaciones con capacidades para promover trabajos de calidad. Es decir, esto implicaría no sólo observar como objetivo a alcanzar *el registro* sino una gran diversidad de aspectos que afectan a la *calidad* de trabajo, en particular, las características de las *relaciones de trabajo en que se encuentran insertos* los trabajadores y, en consecuencia, a la sociedad en su conjunto.

Dentro de las características que afectan a la calidad de las relaciones de trabajo, podemos mencionar el buen funcionamiento de instituciones laborales y la forma que adquiere la

dinámica entre actores de relaciones laborales, ambos responsables clave para determinar las condiciones de uso de la fuerza de trabajo en el mercado de trabajo. En este sentido, un elemento a considerar podría ser la mayor presencia de la voz del actor sindical en la definición y aplicación de las condiciones de intercambio de trabajo por dinero, tanto a nivel global como a nivel de organización.

Una acción de intervención que intente recuperar o contribuir a crear las condiciones para la *calidad de inserción* deberá considerar las transformaciones en la sociedad tanto como las transformaciones en el mundo del trabajo. Es a través de nuevas categorizaciones y/o clasificaciones de la realidad sociolaboral que podremos dar espacio a la construcción de nuevos problemas y/o visibilización de problemas antes “no existentes” para su consideración en la acción del estado.

En este marco nos interrogamos: ¿Qué rol debe cumplir el Estado a través de las políticas laborales? ¿Cuáles debieran ser las políticas hacia el mercado de trabajo? ¿Cuáles son los desafíos de la política ante las transformaciones en el empleo y su dinámica?

En un Congreso reciente de ASET 2009 (1) en el marco del Grupo de reflexión acerca de las Políticas sociales, laborales y de seguridad social Claudia Danani, refiere: *para “pensar el buen trabajo” –y “buenas políticas” para alcanzarlo-, lo que necesariamente debe incluir la explicitación y examen colectivo de qué se entiende por esas categorías.* En este mismo sentido, este trabajo ha querido avanzar como primer paso en realizar una revisión acerca de la conceptualización de *las políticas* en términos de los distintos focos de intervención desde el Estado para con el mercado de trabajo de modo de poder identificar los diversos espacios y enfoques de acción frente a las problemáticas sociolaborales en períodos anteriores y sus transformaciones más recientes.

Cabe aclarar que este aporte introductorio de reflexión, limita su análisis al diseño de políticas, quedando fuera de abordaje la implementación y en consecuencia, la efectiva ejecución de las mismas. Esto implicaría que, en el marco del análisis, pudiéramos estar aseverando cambios en las acciones, cuando en realidad se trata de un cambio en las ideas/concepciones, que quedarán pendientes de verificación y evaluación en un estudio más

¹ (1) Este planteo ha sido extraído de la descripción del Grupo 5: Políticas sociales, laborales y de seguridad social, co-coordinado por Claudia Danani en el Congreso ASET 2009.

profundizado que explore las acciones *in situ* como podría ser un estudio cualitativo de evaluación de ejecución de políticas, programas o un estudio en términos de impacto cuantitativo.

En un primer capítulo se abordará una revisión acerca de la relación entre el mercado de trabajo y su regulación. En un segundo capítulo se sintetizarán distintas conceptualizaciones acerca de las políticas dirigidas hacia el mercado de trabajo y las relaciones laborales. A través de esta revisión exploratoria se intenta diferenciar distintos enfoques, herramientas y modos conceptualizar el objeto de intervención. En un tercer capítulo se sintetizan los antecedentes de políticas laborales en Argentina y algunos ejemplos de aquellos cambios más recientes. Finalmente, en un último capítulo realizamos una síntesis de los aspectos alcanzados y referimos algunas ideas preliminares acerca de cuáles serían parte de los desafíos pendientes en el diseño de las políticas laborales.

1. El estado y el mercado: diversidad de regulaciones e instituciones y espacios de intervención de los actores

Si tuviéramos que evaluar y comparar políticas laborales en distintos contextos, una forma podría ser recurrir como parámetro a contrastar *grados de desmercantilización*, *grados de integración* y *espacio de intervención de los actores* en su definición.

Considerando al mercado de trabajo un mercado con características diferenciales a otros mercados, dadas las características de la “mercancía” fuerza de trabajo en clara posición de desventaja respecto al capital, nos interrogamos acerca de cuáles son los mejores arreglos político-económicos e institucionales para garantizar que este mercado tan particular, cumpla su función de solución institucional predominante de un doble problema (Offe, 1992) : el abastecer al sistema productivo con las prestaciones de trabajo por él necesitadas, y por la otra, el de proveer a las fuerzas de trabajo con medios de subsistencia (renta) y sociales (status). En función de cuál resulte ser la política aplicada, a través de las distintas regulaciones vertidas en el mercado de trabajo, se observan los diferentes grados de *desmercantilización* operados sobre la fuerza de trabajo, entendida esta como el proceso que promueve un mayor o menor grado de dependencia del individuo respecto del mercado.

A través de la creciente transformación de los Estados liberales en Estados de Bienestar durante el siglo XX, se ha avanzado en el desarrollo de un conjunto de instituciones que se caracterizan por otorgar y distribuir entre los individuos una capacidad de intercambio diferente de la que determina el mercado. Es a través de la introducción de los modernos derechos sociales que se busca una ruptura del status de mera mercancía. De tal modo, la desmercantilización *se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho* (Esping Andersen, 1993).

De acuerdo al carácter de las políticas aplicadas tendientes a la introducción de derechos sociales nos encontramos con distintos criterios de *alcance, nivel de acceso y nivel de reposición de ingreso*, de lo que resulta un variado *potencial desmercantilizador* según el caso y el contexto histórico.

Desde otro punto de vista, podemos referir al *nivel de integración* que promueve la política. En qué medida dicha política garantiza la posibilidad de satisfacción de necesidades (económicas, sociales y psicológicas) a través de un empleo/trabajo, y/o a través de instituciones. En este sentido, Castel² avanza sobre el concepto y diferencia aquellas *Políticas de Inserción* de aquellas *políticas de Integración*, donde mientras las primeras tienden a responder a las necesidades del trabajador exclusivamente a través la socialización mediante instituciones, las segundas se dirigen a satisfacerlas a través de su incorporación en el mercado de trabajo.

Po último, otra cuestión posible de considerar sería a través de qué mecanismos se alcanza el objetivo de *calidad de inserción*, específicamente cuál es *el espacio de intervención de los actores* en su definición. En este sentido, un aspecto a observar dentro del esquema regulaciones e instituciones es conocer quiénes definen las regulaciones. ¿Qué rol ocupa el estado y qué rol ocupan los actores de las relaciones laborales, sindicatos y empresas, dentro de este esquema?

Esta primera revisión en términos de la relación entre Estado y mercado de trabajo deja en claro la extensa variedad de posibilidades en términos de los sentidos de las políticas en

² Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós

cuanto a su regulación, instituciones y actores que contribuyen a su definición. Pero ¿Cómo definir qué es una política laboral?

2. Algunas conceptualizaciones de políticas laborales

Sin querer agotar los planteos de los autores que han conceptualizado este tipo de políticas, a continuación revisamos algunas definiciones de políticas a modo preliminar a fin comenzar a repensar su alcance y límites.

Claudia Danani³ define política laboral como “*intervenciones sociales del Estado que regulan directamente la relación fundamental de las sociedades capitalistas (la forma mercancía de la fuerza de trabajo), y al hacerlo, interviene en la distribución primaria del ingreso, diferenciándola de la política social que ha cumplido una función indirectamente reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo.*”

Samaniego⁴ las conceptualiza a partir del objetivo de la política en *Políticas de Empleo: Acciones para mejorar la articulación entre oferta y demanda, Políticas Laborales: Regulación del uso de la fuerza de trabajo, y Políticas de Mercado de trabajo: Promoción y sostenimiento de la Demanda de trabajo.*

Cortes y Marshall⁵, haciendo una revisión acerca de las intervenciones sociales del Estado, analiza su impacto regulatorio sobre la oferta de fuerza de trabajo y las condiciones para su venta y uso en distintos contextos. Al realizar este análisis refiere a distintos instrumentos orientados a este objetivo: La legislación (condiciones de trabajo, contratación, asignaciones familiares) cuyas acciones contribuyen a limitar la prerrogativa empresarial, la provisión de Bienes, Servicios o Transferencias (educación, salud, asistencia) cuyas acciones contribuyen a adaptar el volumen y calidad de la oferta de trabajo, la Seguridad Social la cual establece

³ Tesis doctoral, Claudia Dañan (2005): Título: “*La constitución política de la relación asalariada: obras sociales y sindicatos en la construcción del Estado Neoliberal Asistencialista. Argentina, 1991-2000*”, realizada por Claudia Danani y dirigida por Estela Grassi.

⁴ Samaniego, Norma (2003). “*Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*”. Serie 19, Macroeconomía del Desarrollo, División Desarrollo Económico. CEPAL.

⁵ Cortes, R. y Marshall, A. (1993). *Política social y regulación de la fuerza de trabajo*. En: Cuadernos Médico Sociales N° 65-66.

límites o compensaciones del uso de la fuerza de trabajo ante contingencias sociales y otras legislaciones y medidas específicas (migraciones, mayoría de edad, etc.)

Grassi⁶ entiende la política laboral como *aquella que supone acciones normativas e intervenciones económicas dirigidas a ex professo a incidir en el mercado de trabajo; es decir, a una política que se propone alterar, por la autoridad del Estado, las reglas de juego “naturales” del mercado, en dirección de aumentar el número de puestos de empleo, ampliando las áreas de producción de bienes y servicios con fines socialmente útiles y, simultáneamente, estableciendo condiciones de uso de la fuerza de trabajo que mejoren tendencialmente las condiciones de reproducción de la misma, ampliando los límites de autonomía del sujeto del trabajo.*

A través de una mirada preliminar de las distintas definiciones o conceptualizaciones, podemos observar un claro punto en común referido al objetivo de intervenir en el mercado de trabajo de modo de establecer límites al uso de la fuerza de trabajo. A este objetivo se le suma desde distintas visiones, no sólo tomar como objetivo limitar y por lo tanto mejorar las condiciones de uso de la fuerza de trabajo sino también intervenir en pos de garantizar el funcionamiento del mercado apuntando a sostener y articular la oferta y la demanda.

Si bien pudiera estar implícitamente contenido dentro de sus objetivos, en ningún caso se hace mención expresa a la necesidad de promover desde la política laboral el desarrollo de *relaciones de trabajo de calidad*, entendida esta como aquellas relaciones con capacidades para promover trabajos de calidad.

2.1 Quiénes definen las políticas

Hemos revisado hasta aquí, cómo es posible caracterizar la relación Estado y mercado de trabajo y cómo definir a las políticas laborales. En virtud de ello, la pregunta siguiente sería *cómo llevan adelante* este objeto. A partir de ello nos interrogamos *quiénes* son los actores que debieran intervenir en el diseño y a través de *qué herramientas* específicas.

⁶ Grassi, Estela: Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame. Buenos Aires, Espacio Editorial, 2003.

Desde las distintas definiciones, si bien no se explicita, podemos asumir que el accionar se supone se promueva a través del propio Estado. Es decir, a través de regulaciones, provisión de bienes o servicios con distintos objetivos donde el Estado resulte el principal encargado de generar acciones que promuevan la mejora de las condiciones de uso de la fuerza de trabajo e intervenga en pos de garantizar el funcionamiento del mercado apuntando a sostener y articular la oferta y la demanda.

Sin embargo, ha habido experiencias que han intentado superar este espacio de toma de decisiones, ampliando el límite a otros actores tales como el actor sindical y el actor empresario. La propuesta de *diálogo social* constituye en este sentido una modalidad que promueve la participación de los actores involucrados en el proceso de definición de la política de manera de alcanzar instancias de intercambio y diálogo que promuevan decisiones compartidas al momento de su elaboración.

Tal como menciona Etchemendy en su libro reciente “El diálogo social y las relaciones laborales en Argentina 2003-2010. Estado sindicatos y empresarios en perspectiva comparada”⁷, para la OIT el Diálogo Social comprende “*todo tipo de negociaciones y consultas o, simplemente, el mero intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, sobre cuestiones relativas a las políticas económicas y sociales*” (OIT 2007: 12). En el caso argentino, se puede referir al respecto al comúnmente denominado Consejo del salario, surgido en 1964, hoy denominado Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil. En el capítulo siguiente se hace una breve mención a la dinámica de esta institución en Argentina.

Al respecto, nos interrogamos: ¿cómo debiera articularse el Estado y los actores para el diseño de las políticas laborales? ¿Qué dificultades se presentan y en este sentido cuáles son los desafíos del estado para desarrollar políticas que recojan la voz de los actores involucrados? ¿Qué acciones puede promover el Estado para el desarrollo de *relaciones de trabajo de calidad*?

La revisión de estas definiciones, así como quiénes son los encargados de su definición permite comprender la importancia y, a la vez, la complejidad de las políticas laborales. Y en

⁷ Etchemendy, S (2011): El diálogo social y las relaciones laborales en Argentina 2003-2010. Estado, Sindicatos y Empresarios en perspectiva comparada. Documento OIT

este sentido nos interrogamos: ¿Cuáles han sido los mecanismos que se han aplicado en nuestro país? ¿Qué herramientas de períodos anteriores perduran en la actualidad y cuáles se han transformado? ¿Cómo ha actuado el estado en el desarrollo de estas políticas? ¿Cuál ha sido el rol de los actores, sindicales y empresarios, en este sentido? En síntesis, nos proponemos revisar - con esta mirada particular - cuáles han sido los alcances de la política laboral en nuestro país, y en particular cuáles son sus límites actuales.

3. Políticas laborales implementadas

3.1 El modelo del trabajo al empleo

A partir de mediados de siglo pasado, tuvo lugar el mecanismo para asegurar cohesión social a través del empleo. En aquel escenario el trabajo asalariado constituyó la modalidad típica en el mercado de trabajo garantizando un efectivo funcionamiento de sistema de seguridad social basado en el empleo.

Así como refiere Castel⁸, es mediante este mecanismo que se logró asegurar “la igualdad” en las sociedades modernas. El autor utiliza el concepto de *propiedad social*, aludiendo a la construcción de una propiedad que iguala a los individuos independientemente de su condición propietaria. A partir de este mecanismo se fue construyendo una inserción que conformó un status: el *trabajo asalariado*. A través del acceso a derechos y garantías atadas al empleo, se logra un camino a la *desmercantilización* de la fuerza de trabajo, es decir, el trabajo se aleja progresivamente de la forma mercancía.

El contexto de desarrollo de este mecanismo fue el denominado Estado de Bienestar, en donde el estado adoptó diferentes combinaciones hacia el bienestar del individuo, según resultara de lo obtenido a través del Mercado, la Familia y el Estado. Algunos estados dieron mayor prioridad al Mercado para alcanzar el bienestar, otros más al Estado, y otros una combinación entre el Estado y la Familia (E Andersen⁹).

⁸ Castel, Robert: *La inseguridad social*. Buenos Aires. Manantial. 2004

⁹ Esping Andersen, Gosta (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia, Alfons el Magnanim.

De acuerdo a lo planteado por Castel, este mecanismo – la *propiedad social* - ha tenido un desarrollo en un contexto de fortaleza de los marcos Estados Nación, sumado a la consolidación de organizaciones colectivas de trabajadores en las que estaban inmersos los trabajadores.

Ante los cambios en el contexto, el modelo comenzó a tener dificultades para garantizar los niveles de *desmercantilización* que venía alcanzando. A medida que fue transformándose el escenario, encontramos que la modalidad asalariada deja de constituirse en la típica para transformarse en un variado y complejo escenario de modalidades de inserción laboral (Palomino, 2001¹⁰). Los cambios, a partir de la globalización, transformaciones en el empleo a partir de procesos de precarización, individualización y mercantilización de las relaciones laborales conformaron un contexto adverso para el funcionamiento de dicho mecanismo.

Tras estas transformaciones, el estado nación se vio debilitado, las organizaciones colectivas vieron transformadas su colectivo a representar cada vez más heterogéneo y fragmentado, deteriorando sus capacidades de representación y de acción.

En síntesis, a lo largo de este “ciclo” el empleo se ha constituido en el eje de integración social y económica, dada su condición de *status de asalariado* (Castel, 1994) alcanzada durante el siglo XX tras el avance del derecho social. La problemática inmediata que se presenta tras los cambios está dada a partir de la transformación del empleo y el rol que ha dejado de cumplir en mayor o en menor medida en la sociedad (Castel, 1994; Paugam, 2000) en especial a consecuencia del avance de la *precariedad*.

Cabe aclarar que este concepto *precariedad* ha sido utilizado para referir a diversos fenómenos sin existir un consenso respecto de su acepción. Mientras que en algunos casos se refiere exclusivamente a la desvinculación del salario de institutos de protección social (Palomino, 2001) en otros se refiere a fenómenos más diversos (Beck, 2001, Paugam, 2000). En particular recurrimos para estas reflexiones a la acepción ampliada presentada por Paugam, entendida desde dos ópticas: la *precariedad del empleo*, en referencia a la falta o déficit de protección social, y la *precariedad del trabajo*, entendida como la falta o déficit en términos de reconocimiento social surgidos tras los cambios en la organización del trabajo

¹⁰ Palomino, Héctor: *Trabajo y Teoría Social. Conceptos clásicos y tendencias contemporáneas*. Revista de Ciencias Sociales N 17. Universidad de la República. Montevideo. Uruguay. 2001.

tales como aquellos resultado de intensificación de procesos (trabajo por resultados, polivalencia, etc.)

Por otra parte, es importante aclarar que las políticas laborales, al menos en lo que al escenario local argentino respecta, han tenido tradición de operar sobre un aspecto parcial de la *calidad de inserción*, es decir, son políticas de promoción de registro (calidad del empleo) y no políticas que aborden por ejemplo la problemática organizacional (calidad del trabajo), dejando librado el factor organización del trabajo a ámbitos como la negociación colectiva o a la discrecionalidad empresaria, según el caso. Un ejemplo en este sentido, es que se inspecciona en términos de contrato, y no en términos de organización. En este mismo sentido, las políticas de Responsabilidad Social Empresaria, tampoco han incluido aún dentro de sus metas la promoción de inserciones de calidad en términos de organización del trabajo, limitándose en la mayoría de los casos a prácticas de “maquillaje” de imagen corporativa a través de apoyo de tareas comunitarias.

Por lo referido, entendemos que intervenciones en busca de recuperar la *calidad de inserción* deberían contemplar dentro de sus acciones aquellas que no sólo contribuyan a la generación de empleo, sino empleo de calidad en este “doble” sentido: trabajo como factor de protección y, a la vez, de reconocimiento. Por supuesto, dicho objetivo de política no podría estar dado únicamente por la ampliación del objeto de inspección sino de otras acciones que fomenten su desarrollo.

Considerar este aspecto es clave, dado que no se trata sólo de la consecuencia individual inmediata de una inserción más o menos mercantilizada (desprotección o no reconocimiento), sino su efecto a largo plazo y al resto de la sociedad tales como han planteado en los últimos tiempos distintos autores refiriendo por ejemplo al avance de la sociedad de riesgo (Beck, 2001) o crisis del lazo social (Paugam, 2000). La *integración incierta* (falta de protección), la *integración laboriosa* (falta de reconocimiento) tanto como la *integración descalificante* (falta de protección y reconocimiento), conceptos presentados por Paugam en su análisis de la precariedad en las sociedades actuales, son elementos a considerar, teniendo en cuenta su efecto acumulativo descalificante en otras esferas de la vida.

3.2 Cambios de orientación de las Políticas laborales en Argentina: de la protección a la mercantilización, de la mercantilización a la protección.

El conjunto de instituciones típicas de Estado de Bienestar que se han instaurado en nuestro país a partir de la década del 40 podrían ser consideradas como un Régimen Mixto o Híbrido de Estado de Bienestar en donde el desarrollo de estas instituciones no fue acompañado de estabilidad política (Lo Vuolo, 1998). En este contexto, se fueron formando y ampliando los sistemas de seguros sociales, donde a través del acceso al empleo, se garantizó el acceso a derechos sociales como la salud (obras sociales), las asignaciones familiares y la previsión social junto al deterioro de regulaciones e instituciones laborales que promuevan garantías y límites al uso de la fuerza de trabajo. El acceso a estos derechos estaba vinculado al aporte realizado por el trabajador a través de un sistema de seguros sociales, limitando su cobertura a la fuerza de trabajo asalariada y a algunos de sus dependientes

En especial a partir de la década del 70, podría enunciarse un deterioro de su alcance y cobertura tras las reformas adoptadas por los sistemas y los cambios operados en el mercado de trabajo entre otros. En el mismo sentido, en la década del noventa hemos atravesado por una profundización de los cambios que han desembocado en una de las crisis más importantes del mercado de trabajo en nuestro país. El aumento inédito de la precarización laboral, informalidad y desempleo son resultado de las políticas de ajuste neoliberal implementadas, gran parte de estas dirigidas a desregular y flexibilizar los límites de uso de la fuerza de trabajo establecidos en períodos previos.

Por lo referido, aquel mecanismo de cohesión social conformado por institutos de protección articulados por el salario se fue deteriorando mientras que en años más recientes se pueden observar indicadores de inicio de un proceso de recomposición. En una presentación reciente reflexionando acerca de este proceso y la problemática Palomino plantea: *“qué políticas son necesarias para que el “mercado de trabajo funcione como un mecanismo de cohesión social?”*. (...) Y luego afirma: *“explorar la cohesión social es en parte explorar los mecanismos a través de los cuales se instalan reglas políticas de distribución de los recursos de una sociedad”* (Palomino, 2011)

Tras un extenso período de implementación de políticas laborales dirigidas hacia el desmantelamiento de protecciones sociales que regularan el uso de la fuerza de trabajo a favor del trabajador, y ante un nuevo escenario de recuperación nos interrogamos: ¿En qué medida se han transformado (o no) las reglas políticas de distribución de los recursos de la sociedad?

En particular: ¿Qué características adoptan las políticas laborales? ¿Qué aspectos de su objeto se lograron recuperar, sostener y/o fortalecer? ¿Se han desarrollado innovaciones, de qué tipo? ¿Qué aspectos quedan pendientes como objeto de la política laboral en Argentina en pos de la cohesión social? ¿Qué rol ocupan los actores sindicales y empresariales en la definición de las condiciones de uso de la fuerza de trabajo?

3.3 Políticas laborales más recientes: sostenimiento, recuperación, fortalecimiento, innovación

El Estado en los 90 se alineó con la lógica de desregulación y mercantilización mientras que en otros períodos se observa una tendencia inversa, la desmercantilización.

A partir de una clasificación referida en una reciente exposición en la que se reflexionaba acerca las problemáticas de deterioro del mercado de trabajo y las acciones en pos de su recuperación, particularmente de la informalidad y las políticas para la inclusión ¹¹, observamos algunos aspectos a considerar para nuestro análisis. Allí se hizo referencia a una clasificación de estrategias dirigidas a combatir desde las políticas el deterioro de la protección social en las que se planteaba entre las distintas opciones y/o caminos la *formalización* del empleo y la *extensión* de los sistemas de protección a grupos informales, coberturas de informales vía *mecanismos específicos*, aquellas focalizadas directamente a los pobres y mecanismos de *cobertura universal* (Marcadent, OIT).

Siguiendo esta clasificación, en nuestro país podemos identificar cada una de estas, confirmando la existencia de una variedad de sentidos respecto a políticas e intervenciones hacia el mercado de trabajo en busca de la recuperación de mejoras en cuanto a las condiciones uso de la fuerza de trabajo y de la protección social.

Revisando los distintos tipos de acciones recientes nos encontramos con políticas de sostenimiento del empleo, de formalización del empleo informal, cobertura a informales, focalizadas en pobres y desocupados. Es decir, a partir de esta variedad de acciones podemos observar en cierta medida un amplio espectro de mecanismos tendientes a direccionar toda forma de empleo hacia la protección, la desmercantilización junto a otros que apuntan al funcionamiento de instituciones laborales.

¹¹ Seminario “Economía informal en Argentina: los desafíos de la inclusión” Buenos Aires, 25 y 26 de noviembre de 2009. OIT

En esta línea se observan políticas dirigidas a una *recuperación, sostenimiento y/o fortalecimiento* de mecanismos tradicionales, a los que se suman como parte del objeto de la política laboral *innovaciones* que intentan responder a las problemáticas presentes en este nuevo escenario.

En primer lugar, podemos mencionar una tendencia a la *recuperación* de la regulación protectora del Trabajo y Relaciones laborales. En este sentido podemos mencionar la reforma laboral de 2004, Ley 25.877, que comienza por desandar el camino de flexibilización laboral asentado durante la década del 90. Asimismo, dentro de las acciones tendientes a la *recuperación*, es clave destacar la promoción de la reactivación de la negociación colectiva (Palomino, H.; Trajtemberg, 2007¹²), otro mecanismo clave para limitar las condiciones de uso de la fuerza de trabajo. Al respecto Palomino refiere acerca del proceso de reactivación: “*la negociación colectiva es una herramienta formidable porque se basa en los mecanismos de representación de los actores sociales, un principio democrático básico, en una instancia de diálogo social que recrea a la vez el principio deliberativo, el reconocimiento de intereses diferentes y el derecho de participar en la asignación y distribución del producto social*” (Palomino, 2011).¹³

En segundo lugar, podemos mencionar el *sostenimiento* de políticas como el Programa de Recuperación Productiva, que intenta funcionar como en otros escenarios, para sostener el empleo formal. El REPRO fue creado por la Resolución MTEySS N° 481/02 en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional el año 2002, y el mismo se ha prorrogado desde aquella fecha a la actualidad¹⁴ con el objeto de, según establecen los considerandos de la respectiva resolución: “*mantenimiento de puestos de trabajo existentes, el mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores involucrados, así como también considerando el significativo apoyo que los beneficios del mismo produjeron en los procesos de recuperación y crecimiento de las empresas participantes para la generación de nuevos empleos*”.

¹² Palomino H. y Trajtemberg, D. (2007). Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina. *Revista Trabajo*, No. 3, Nueva Época, 47-68.

¹³ Palomino, H. (2011). ¿Está preparado el sindicalismo para un mundo global? En Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Ciclo de seminarios: El modelo sindical en debate. (pp.54-70). Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert Stiftung/Asociación de Especialistas en Estudios del Trabajo.

¹⁴ Se prorrogó en 2012 mediante la [Resolución MTEySS N° 163/12](#)

Otro ejemplo de continuidad de ciertas políticas, son aquellas focalizadas en grupos pobres y desocupados combinado con ciertas *innovaciones* en términos de su formulación. En este caso podemos mencionar la reconversión del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) la cual se efectivizó a través de la implementación de dos nuevos programas sociales: el “Plan Familias por la Inclusión Social” a ser gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social y el “Seguro de Capacitación y Empleo” a ser gestionado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. La reformulación, implica un reflejo la visualización del espacio de nuevas modalidades de intervención para resolver los problemas del empleo, a contraposición de la década del 90. En virtud de ello, se reformula la política de manera de poner un fuerte acento en la promoción del *reinserción* (o *inserción*) al mercado de trabajo. La política laboral recupera como objetivo la *inserción* laboral, desarrollando un esquema particularmente diseñado para esta población a través del fortalecimiento de la función de las oficinas de empleo del Ministerio de Trabajo.

En tercer lugar, las políticas que apuntan a la *recuperación y/o fortalecimiento* de acciones ya implementadas. Podemos mencionar aquellas con objeto en la regularización del empleo, presentes a través de la política de inspección laboral, acciones que se han fortalecido en los últimos años, marcando una clara transformación del rol del Estado en este punto respecto de la actividad casi desmantelada durante la década del noventa. En este sentido, en 2004¹⁵ se creó el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS), *cuya misión es controlar y fiscalizar el cumplimiento de las normas del trabajo y de la seguridad social en todo el territorio nacional y combatir el trabajo no registrado*. La mencionada norma establece *que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social es la autoridad de aplicación de este sistema y está facultado para verificar infracciones de los empleadores a las obligaciones de la seguridad social y aplicar las penalidades correspondientes*.¹⁶

En cuarto lugar, observamos acciones de *innovación* como es el caso de aquellas políticas que intentan regularizar aquellas *relaciones laborales difusas* tales como el servicio doméstico, históricamente no registradas en la seguridad social. En esta misma línea de innovación, nos encontramos con la extensión de la protección a trabajadores informales y su grupo familiar a través de la implementación de la asignación universal por hijo (AUH, Decreto 1602/09). En este caso, la innovación se centra en una adaptación de la política que propone universalizar

¹⁵ El 2 de marzo 2004 fue sancionada la Ley N° 25.877, donde incluye la creación de dicho sistema.

¹⁶ Extraído de <http://www.trabajo.gov.ar/inspeccion/pnrt/>

un derecho antes vinculado a la condición laboral, ahora independiente al funcionamiento del mercado de trabajo. Establece así en su artículo 1º la creación de *“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 informal”*.

3.4 Recuperación del Diálogo social

Dentro de los cambios recientes es de destacar la reactivación del Consejo del Salario, una institución que fomenta el diálogo social entre Estado, Empresarios y Representantes de trabajadores para la elaboración de políticas entre las cuáles se encuentra la definición del salario mínimo vital y móvil, que si bien no se trata de la única función, la de definición del salario mínimo ha sido la más practicada.

En cuanto a sus antecedentes podemos mencionar que el salario mínimo fue promovido en diversas circunstancias en nuestro país, pero recién establecido por ley en 1964. El Consejo del Salario tuvo su origen en 1964, durante el Gobierno de Illia, sin embargo su funcionamiento estuvo interrumpido desde 1966-1988, siendo el Poder Ejecutivo el encargado de fijar el SMVM. Durante la década del 90, tal como menciona Etchemendy¹⁷ en su trabajo reciente, en una etapa de ajuste de mercado, no hubo lugar para el debate y consenso de las reformas a las políticas públicas laborales, ni para el establecimiento tripartito del salario mínimo. El mismo se mantuvo congelado en 200 pesos durante toda la década.. Es a partir del año 2004 que se recupera esta institución. En sus estudios del tripartismo y del diálogo social en Argentina, Etchemendy refiere a este proceso remarcando que en los años "2003 y 2004 se dieron aumentos escalonados del salario mínimo por decreto del PEN, sin intervención del CEPySMVM. En esta situación, menciona, se llega al año 2004, cuándo, mediante el Decreto N° 1.095, se relanza el organismo, y se reforma además su reglamento interno, habiéndose convocado en forma discontinuada hasta la fecha.

En estos años, la dinámica del Consejo del Salario refleja la recuperación de la institución como herramienta de diálogo para la determinación consensuada del salario mínimo en

¹⁷ Etchemendy, S (2011): El diálogo social y las relaciones laborales en Argentina 2003-2010. Estado, Sindicatos y Empresarios en perspectiva comparada. Documento OIT

Argentina, aunque como destacamos anteriormente no se han logrado desarrollar consensos en las otras áreas de discusión contempladas por la ley, más allá del salario mínimo: la comisión del empleo, la comisión de la formación profesional y la comisión de productividad. Por otra parte, podemos describir a este resultado como un diálogo “parcial” teniendo en cuenta la actual fragmentación del movimiento obrero y su participación “incompleta” en las negociaciones convocadas por dicho organismo¹⁸. Es decir, se trata de una recuperación de diálogo aunque cuenta con desafíos pendientes en términos de temáticas a abordar tanto como desafíos en cuanto a incluir en su seno las diferentes voces de los actores sociales.

4. Síntesis de aspectos alcanzados y desafíos para la acción del Estado

A través de estas páginas lo que hemos intentado es revisar qué objeto tienen las políticas laborales y qué caminos han recorrido en términos de su función de fijar límites al uso de la fuerza de trabajo y articular la oferta y la demanda de trabajo, brindando algunos ejemplos destacados que reflejan su orientación.

A partir de la revisión de los antecedentes, y de los cambios más recientes, observamos las políticas laborales, en tanto mecanismos tendientes a promover la cohesión social, no deben agotarse en aspectos vinculados a la seguridad social, sino un aspecto más amplio, tales como el fomento de instituciones laborales en general como el fomento de la negociación colectiva, entre otros a considerar.

Al respecto Palomino, en una reciente exposición planteaba esta relación entre las instituciones laborales y la cohesión social: *“Lo que hacen los sistemas de seguridad social es complementar la regla capitalista de que cada uno perciba como ingreso aquello que aporta como trabajo. El rastreo de los mecanismos de cohesión social no debe hacerse solo en el sistema de seguridad social, sino también en aquellos articulados con las instituciones laborales”*. (Palomino, 2011). La política de intervención del Estado a partir del 2004 en términos de salario y su impulso a la reactivación de la negociación colectiva, institución laboral clave para trazar límites al uso de la fuerza de trabajo, constituye un claro ejemplo en este sentido.

¹⁸ Del mismo han participado representantes de la CGT Caló y CTA Yasky, mientras que no han participado de las negociaciones la CGT Moyano y CTA Micheli, por distintas circunstancias.

Por otra parte, también reflexionamos que debemos tener presente que las mismas no se agotan en acciones diseñadas desde el propio Estado, sino que la introducción de herramientas como el diálogo social constituyen parte de los desafíos para su diseño e implementación.

A la vez, dejamos en evidencia que los formatos para accionar no son simples, fijos y limitados sino que muy por el contrario son complejos, dinámicos y carecen de límites prefijados. En este sentido observamos acciones de innovación en términos del diseño de herramientas para actuar en búsqueda de su objeto, tales como la reciente herramienta aplicada, la asignación universal por hijo que por ejemplo “rompe” con el esquema trabajador ocupado registrado como organizador de la política de asignaciones familiares, ampliando su alcance a sectores desocupados e informales.

A través de estas reflexiones preliminares acerca de las políticas laborales, se intenta dejar asentado un importante llamado de atención para la reflexión acerca del diseño de políticas laborales que deben enfrentar como reto permanente la revisión de la creciente complejidad del mercado de trabajo y las relaciones laborales, y en consecuencia, sus problemáticas de modo de eliminar las brechas que se presenten entre estas y la realidad sobre la que quieren actuar.

Teniendo en cuenta como objeto de una política laboral, no sólo *el trabajo de calidad* en su sentido amplio (Paugam), y las *relaciones de trabajo de calidad*, es decir la *calidad de inserción*, observamos que a través de la recuperación del diálogo social, como la promoción de reactivación de la negociación colectiva o la reactivación del Consejo del Salario, se promueve a través del funcionamiento de instituciones laborales que contribuyen a la elaboración de regulaciones que surjan de consensos, a la democratización de las relaciones laborales. Esto constituye uno de los aspectos clave para avanzar en la *calidad de inserción*, entendida esta como inserciones laborales inmersas en una dinámica donde el actor sindical participe activamente en la definición de las condiciones de intercambio. La elaboración de regulaciones a partir de consensos, no sólo constituye un beneficio a nivel normativo, sino en términos operativos, si considerando que el consenso pueda en mediano plazo incrementar tanto el grado de aceptación así como su aplicación dentro del mercado de trabajo, en particular este último, sin el cual no tendría sentido el diseño de política alguna.

Cabe mencionar que, más allá de los indicios de cambio en términos de acciones para fomentar la mejora de las condiciones de regulación de la fuerza de trabajo, existen muchos otros aspectos de la política laboral por revisar. Dentro de este desafío, abordar otras problemáticas presentes, se conforma en un elemento clave para el desarrollo de acciones que innoven en función de la complejidad del mercado de trabajo en la actualidad.

En esta línea, podemos mencionar el desafío planteado por el propio Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil que resolvió en el reciente encuentro para la fijación del salario mínimo durante agosto de 2012, crear una *Comisión tripartita para combatir el trabajo no registrado y la tercerización fraudulenta*¹⁹.

En términos de la negociación colectiva, podemos identificar la necesidad de promover el avance sobre actualización de contenidos no salariales, teniendo en cuenta que dicha revitalización concentra su eje en la negociación de contenidos salariales, con limitadas excepciones (Palomino, 2007; Marticorena, 2011; Trajtemberg, D., Medwid, B. y Senén González, C. (2009). En consecuencia en la actualidad, gran parte de las relaciones se rigen por regulaciones de otros contextos y su aplicación resulta cada vez más alejada de las problemáticas actuales (dados los cambios en las lógicas de producción), y por lo tanto, cumplan parcialmente su función de garantizar límites al uso de la fuerza de trabajo.

En el marco de otros desafíos podemos mencionar la necesidad de revisión de las brechas entre las relaciones laborales modernas y las regulaciones vigentes. Producto de las transformaciones en términos de modalidades de inserción presentes en el mercado, alejadas cada vez más de la forma *asalariado típico* (Palomino, 2000), con trayectorias laborales caracterizadas por la transitoriedad (Sennet, 2000), se plantea la necesidad de revisión de las posibilidades de la política laboral, evaluando los caminos alternativos de *criminalización* y *canalización* (Beck, 2000). Se trata de, o bien, promover el sostenimiento de acciones diseñadas en otros contextos que apunten exclusivamente a *criminalizar* las nuevas modalidades o bien incursionar en la búsqueda de *canalizaciones* o adaptaciones de la regulación que permitan alcanzar el objeto de la política laboral, regulando el uso de la fuerza de trabajo, dando cuenta de las transformaciones en el contexto actual.

¹⁹ Nota periodística 2 de Septiembre de 2012. "Una decisión importante y necesaria". Extraída de: <http://sur.infonews.com/notas/una-decision-importante-y-necesaria>

Otro aspecto a tener en cuenta, consecuencia de la transformación del mercado de trabajo, es que la atención no sólo debería estar puesta en la “complejización del concepto de trabajo” vistas las transformaciones en términos de su uso, sino también en las consecuencias en términos de la heterogeneidad de condiciones en términos de la oferta de trabajo. Nos referimos en este sentido a su *condición de ocupación* (ocupado, subocupados, desocupado, sobreocupado), su *condición de calificación* e incluso la *condición psicológica* de los individuos resultado de períodos de exclusión o inclusión precaria que hacen a su potencial de inserción en empleos de mejor calidad.

Respecto a esta última condición, Paugam (2000), quien ha reflexionado recientemente acerca de la cohesión social en escenarios de precariedad, hace referencia a tres estadios que dan cuenta de esta problemática adicional y, por lo tanto, desafíos en términos de política laboral: un primer *estadio de fragilidad* donde el individuo se inserta precariamente, un segundo *estadio de dependencia* de instituciones, donde el individuo no logra insertarse en el mercado y comienza a depender exclusivamente de las instituciones, y un tercer *estadio de ruptura*, en donde el individuo no llega a acceder a las instituciones. Considerar estos estadios debería resultar esencial al momento del diseño de cualquier política laboral que tenga como objeto la reinserción laboral en el mercado de trabajo de los distintos sectores de población.

4.2 Palabras de cierre

En este pequeño espacio revisamos el objeto de la política laboral, intentando reflexionar acerca de la experiencia argentina. Luego resumimos brevemente en qué consistió el modelo de protección y las acciones más recientes tendientes a recuperar la regulación del uso de la fuerza de trabajo.

Nos interrogamos en este sentido, cómo se han transformado acciones hacia el mundo del trabajo en función de los cambios para comenzar a pensar qué problemáticas son objeto y cuáles no. A partir de ello, nos preguntamos cuáles son los desafíos para las políticas laborales en la actualidad, cómo se ha transformado el accionar del estado y qué aspectos quedan pendientes de abordar.

A partir de las acciones más recientes nos encontramos con indicadores de recuperación del rol del Estado en términos legislación, provisión de servicios y bienes. A la vez observamos cómo a través del Estado se ha promovido la recuperación de instituciones laborales de diálogo social como el Consejo del Salario y la negociación colectiva, ambos espacios para la definición de límites a partir de la voz de los propios actores, empleadores y sindicatos.

Al finalizar dejamos varias inquietudes acerca de los desafíos que debiera enfrentar el Estado si su objetivo se orientara en términos amplios a la *calidad de inserción*.

Si estas reflexiones permiten al menos dar luz para pensar nuevas categorías a partir de las cuales se basarán las intervenciones en el mundo de trabajo, entonces se habrá cumplido el objetivo.

Bibliografía

- Beck, U. (2001). *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós
- Cortes, R. y Marshall, A. (1993). *Política social y regulación de la fuerza de trabajo*. En: Cuadernos Médico Sociales N° 65-66.
- Esping Andersen, Gosta (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia, Alfons el Magnanim.
- Grassi, Estela (2003). *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Lo Vuolo, R. (1998). *La nueva oscuridad en la política social. Del estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila.
- Marticorena, C. (2011, agosto 3, 4 y 5). *Contrapuntos de la negociación colectiva en la industria manufacturera durante el período postconvertibilidad*. En: ASET, *Pensar un mejor trabajo: Acuerdos, Controversias y Propuestas*. 10mo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.
- Palomino, Héctor (2008). *La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación*. En: *Revista Latinoamericana de estudios del Trabajo (RELET)*. Año 13, N° 19.

- Paugam, Serge. (2000). *Le salaire de la précarité*. Les nouvelles formes de l'intégration professionnelle, Paris, PUF, "Le lien social", nouvelle édition "Quadrige", 2007.
- Samaniego, Norma (2003). "*Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*". Serie 19, Macroeconomía del Desarrollo, División Desarrollo Económico. CEPAL.
- Sennet, R. (2000). *La corrosión del carácter*. Barcelona. España. Anagrama.
- Topalov, Christian (2004): *De la "Cuestión Social" a los "Problemas Urbanos": Los reformadores y la población de las Metrópolis a principios del siglo XX*". En: Danani, Claudia (organizadora) *Política social y economía social: debates fundamentales*. UNGS/Editorial Altamira/Fundación OSDE. Buenos Aires.
- Trajtemberg, D., Medwid, B. y Senén González, C. (2009). *Los determinantes de la negociación colectiva en la Argentina: debates teóricos y evidencias empíricas*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Trabajo, ocupación y empleo – Una mirada a sectores económicos desde las relaciones laborales y la innovación. Serie de Estudios No 9, 13-35.