

Dimensiones del estado: administración laboral y políticas de empleo

Año
2019

Autor
Carrión Páez, Guillermo Federico

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

CITA SUGERIDA

Carrión Páez, G. F. (2019). *Dimensiones del estado: administración laboral y políticas de empleo*. 1er Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María, articulando diálogos políticos y académicos en Ciencias Sociales. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Dimensiones del estado: administración laboral y políticas de empleo

Línea temática 9: Políticas públicas.

Carrión Páez, Guillermo Federico¹

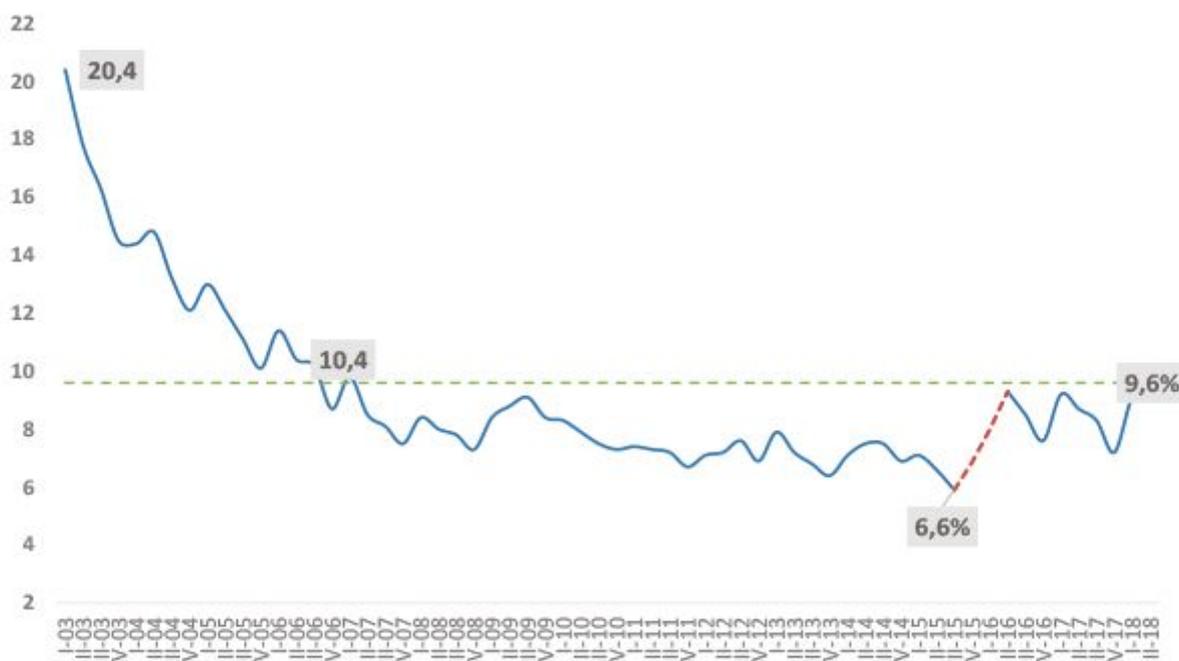
1. Estudiante de Licenciatura en Ciencia Política. Universidad Nacional de Villa María sede Córdoba. 25 de mayo 1065, B° General Paz, Córdoba Capital. carrionpaez@gmail.com

Estado – Políticas Públicas - Políticas de Empleo

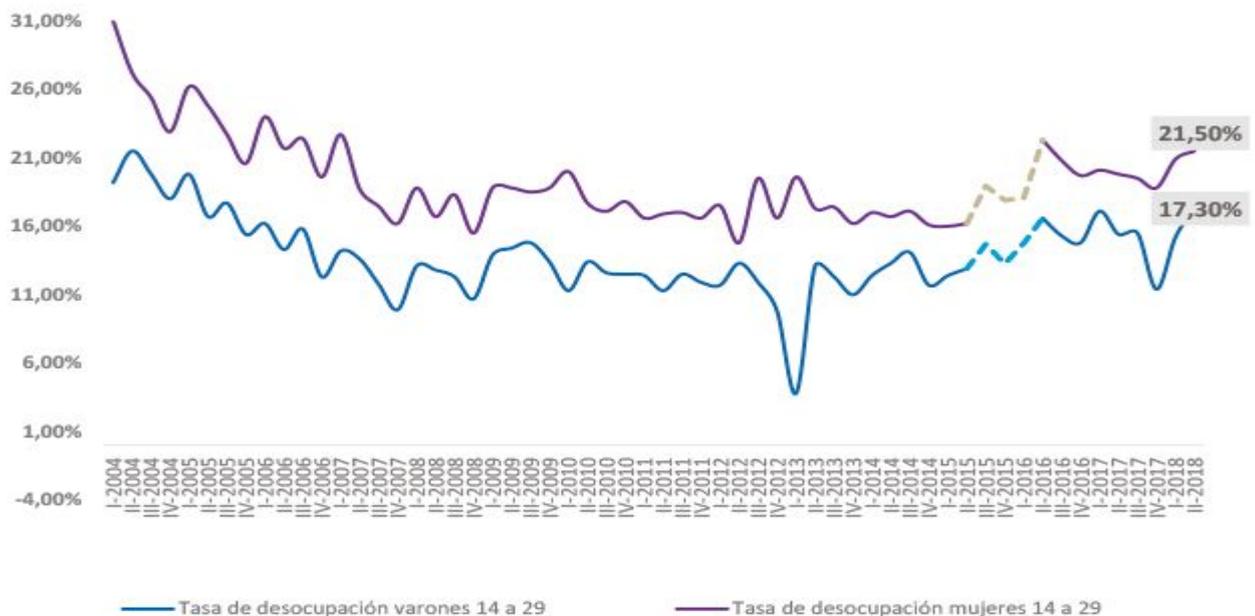
Introducción

Mientras que en el mundo la tasa de empleo se estabilizó luego de un periodo de crecimiento de tres años, como lo sostiene el informe *Perspectivas Sociales y del empleo en el mundo - tendencias 2018* de la OIT, en Argentina la tasa de desempleo se ha venido incrementando desde la asunción del gobierno de Cambiemos. El informe de la OIT sostiene que en los países en desarrollo uno de cada cuatro trabajadores es afectado por el empleo vulnerable, y las tasas de participación femenina en el empleo son muy inferiores a las de los hombres. De todos los segmentos etarios los jóvenes fueron los más afectados. En Argentina la medida de la desocupación que arroja el segundo trimestre de 2018 es de un valor de 9,6% que representa el valor más alto desde el primer trimestre de 2007 cuando la tasa fue de 9,8%, como se lo puede observar en los siguientes gráficos elaborados por CEPA basados en INDEC:

Tasa de desocupación:



Tasa de desempleo 14 a 29 años, varones y mujeres:



Según datos de ILOSTAT, la desocupación arrojaron los siguientes valores:

Desocupación total en millares en mayores de quince años del period. 2006-2017

1112,4	936	874,2	984,4	880,3	832,7	843,4	836,3	865,8			1053,6
2006	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17

Tasa de desocupación en mayores de quince años del periodo 2006-2017

10,1	8,5	7,8	8,7	7,7	7,2	7,2	7,1	7,3			8,4
2006	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17

La tasa de desempleo es el indicador más utilizado a la hora de discutir la problemática de empleo, es un indicador de eficiencia y efectividad de una economía porque muestra que hay un porcentaje de la población económicamente activa dispuesta a trabajar y sin encontrar una oportunidad de inserción en un empleo. Pero la problemática del empleo no se agota allí. Diversos pactos y convenios internacionales que nuestro país ha ratificado reconocen el derecho al trabajo. Aunque existen diversas formulaciones del problema público en relación al empleo, la discusión está

polarizada entre quienes sostienen que la formulación del problema debe acotarse a la inserción de una persona en un empleo (reducir los niveles de desempleo), y los que sostienen que debe definirse como la inserción y permanencia de una persona en un empleo de calidad (aumentar los niveles de empleo de calidad). Las propuestas varían y se sostienen en visiones divergentes, acerca del hombre, el mundo, el trabajo, el mercado, la sociedad, el Estado y las políticas públicas. En este trabajo nos ocuparemos principalmente de estos últimos dos términos.

Estado y Políticas Públicas

Aunque parece haber una primacía lógica de la noción de Estado por sobre la de Políticas Públicas en tanto que éstas lo presuponen, *Estado* y *políticas públicas* se encuentran en una relación dialéctica que presenta muchos matices diferentes según cual sea la perspectiva desde la cual se los aborde. Hacen referencia a dos fenómenos observables en la realidad que, aunque son muy cercanos entre sí, son posibles de distinguir.

Ante la pregunta por el Estado se han ensayado a lo largo de la historia diferentes respuestas, que abordan diferentes aspectos del fenómeno sin agotarlo y que involucran diferentes supuestos ontológicos, epistemológicos y metodológicos. La clasificación propuesta por Guba y Lincoln puede agruparlos en por lo menos cuatro paradigmas (Valles, cap.2; 2000) disponibles en ciencias sociales: el positivismo, postpositivismo, la teoría crítica y afines, y el paradigma constructivista. Los rasgos característicos comunes a la teoría crítica, el posestructuralismo y el postmodernismo, son: en términos ontológicos, el realismo histórico y la identificación de la realidad como virtualmente compuesta por valores económicos, políticos, históricos, y culturales, que se contraponen al realismo ingenuo del positivismo; en términos epistemológicos, la producción de conocimiento mediada por valores y una InterRelación de Sujeto y Objeto que, a diferencia del constructivismo, no relativiza el contexto.

En lo referido a la Teoría del Estado Piñero, Bonetto y Molina (2014) distinguen: la perspectiva del poder del enfoque pluralista, la perspectiva dirigencial, y una perspectiva clasista. La primera otorga relevancia al nivel individual y se relaciona con las teorías de la democracia, el enfoque conductista y el liberalismo. La perspectiva dirigencial, para la cual el poder es estructural y se dirime en la capacidad organizacional del Estado, está relacionada con una mirada holista y está emparentada con las teorías de la burocracia y las élites. Y la perspectiva clasista en la que el poder es sistémico, varía desde una postura ortodoxa, en la que sería imposible sostener una Teoría del Estado, hasta otras posiciones como la de Poulantzas en la que se puede encontrar una Teoría del Estado Capitalista (Bonnet; 2016).

A ellas cabría agregar un cuarto apartado en el que el Estado emerge como una construcción social en el juego de diversos sentidos y significados, en el lenguaje y en la mente de los sujetos. Este se relaciona con la gubernamentalidad y la ideología, y las perspectivas del constructivismo, el interpretativismo y el postmarxismo.

Algunas construcciones teóricas que parten de raíces completamente opuestas como el neopluralismo (Mcfarland; 2007) y las propuestas marxistas de poulantzas (Gomez, 2008) se encuentran en un punto. Allí donde el poder de la sociedad se encuentra efectivamente desbalanceado o concentrado. Ya sea por la naturaleza capitalista del Estado, ya sea porque la dispersión del poder democrático se ve afectado por los impactos de orden público que producen las decisiones privadas de los empresarios o los grupos que concentran una gran influencia en áreas específicas del Estado. Si teorías tan disímiles, con propuestas diferentes acerca del Estado, con enfoques ‘opuestos’ entre individualismo y holismo, en las que una de ellas parte de la generalización de resultados de la investigación empírica y la otra de la constatación de presupuestos axiológicos bien definidos confluyen en una preocupación común, entonces estamos ante un claro indicador de que la problemática del Estado está atravesada por una dimensión particular que se expresa en la tensión entre Trabajo y Capital, entre distribución y concentración, entre los muchos y los pocos.

Esto es un punto a favor del postmarxismo que conjuga varios factores: una particular concepción de la naturaleza histórica de la sociedad, abierta, y nunca acabada. Una noción de la política agonística que reconoce la inerradicabilidad del conflicto, pero no descarta el valor del consenso. Una interpretación del pluralismo como la articulación entre liberalismo y democracia, entendidos como la lógica del liberalismo político de las libertades individuales y el Estado de Derecho, por un lado, y la lógica democrática, entendida como soberanía popular, por otro (Mouffe; 1997). Todo esto sumado al reconocimiento de la centralidad que otorga al tópico del neoliberalismo y en la discusión por una política democrática (Mouffe; 2018).

Los autores de *Notas sobre Teoría del Estado* afirman que Heller sostiene que el Estado se diferencia de otras organizaciones porque sucede que la ordenación que regula la cooperación de todos los factores de la organización es, al mismo tiempo, objeto de la organización. Estado es, en términos Hellerianos, una unidad de dominación y acción. De manera que desde esta perspectiva también se apoya la idea de una relación dialéctica entre Estado y Políticas Públicas. Si esto es así, toma relevancia la dimensión temporal, se abre la puerta al análisis histórico y quedan planteadas dos preguntas.

¿Quién Domina? y ¿Cómo Actúa?

Se podrá responder que el que domina es el Estado corporizado en sus instituciones, de las cuales las burocracias organizadas en un sistema jerárquico forman parte. Que el Estado lo hace reclamando para sí la pretensión de legitimidad en el uso de la fuerza respaldada por un ordenamiento jurídico que a su vez instituye un gobierno, que en nuestro caso postula la forma republicana, representativa y federal. Que también se constituye en un foco de identificación colectiva. Que es posible y habitual que encuentre obediencia de parte de la población o ciudadanía, que a su vez se constituye, junto al territorio, y al mercado en una frontera que es regulada por un *filtro* que opera el propio Estado (O'Donnell; 2010, cap. 3) mediante políticas públicas que pretenden ser legítimas, eficientes, eficaces y efectivas.

Los interrogantes claros se pueden desvanecer en planteos más complejos pero persisten.

¿Es la burocracia un actor uniforme, incluso neutral, o una clase capitalista? ¿Es la ciudadanía homogénea y todos los intereses valen por igual o algunos tienen más poder que otros? ¿Es el Pueblo tan solo un referente del Estado o un actor político partisano? ¿Es el derecho un sistema neutral y jerárquico, o una construcción social determinada por ciertas condiciones históricas y socioeconómicas?

En relación a la primera pregunta, dependiendo de la teoría que se asuma para explicar la realidad política, serán burocracias, grupos, élites, empresarios, gerentes, o capitalistas. Néstor Restivo sostiene que desde una perspectiva marxista:

El fenómeno de los gobiernos macristas se enlazaría entonces con una perspectiva global, en esa transición que Duménil y Lévy caracterizan del neoliberalismo al neogerencialismo y en donde el predominio de grupos ultraconcentrados y millonarios con eje en la especulación financiera, las redes en posesión de acciones que enlazan a propietarios y cuadros, y un formato de clases tripolar –los dueños del capital, sus gestores y los sectores populares– constituirían el escenario de la lucha en curso. (El desembarco de los CEO en los gobiernos macristas, *Artepolitica* 15/12/2015).

Respecto de la segunda pregunta ¿cómo actúa? se puede traducir en ¿Que ocurre con las políticas públicas? Roth Deubel (2008) afirma que el concepto de política pública, en un sentido amplio, tiene tres acepciones: lo que se denomina *polity* o la política entendida como el ámbito de gobierno de las sociedades humanas, la actividad de organización y lucha por obtener el control del poder

político o *politics*, y por último las *policies* que son designaciones de propósitos y programas por parte de la autoridad pública.

La perspectiva positivista y postpositivista se puede relacionar con la teoría del Public Choice y las políticas incrementalistas, que sostienen que las políticas públicas resultan de procesos de negociación entre diversos grupos de interés organizados que inciden en todo el proceso, o utilitaristas, centradas en el análisis costo-beneficio como método de valoración. También se podría ubicar en esta perspectiva a las teorías del neoinstitucionalismo, el new public management y el neoliberalismo.

Frente a estas políticas, los partidarios de la teoría crítica se apoyan en la teoría de la acción comunicativa de Habermas que sostiene que las políticas públicas modifican la infraestructura comunicativa de la sociedad y aportan una argumentación en tres niveles sucesivos: primero, la construcción histórica de los problemas en tanto demandas sociales; segundo, las políticas públicas se pueden entender como procesos que alteran los fundamentos normativos y las expectativas de la ciudadanía; y tercero, son mecanismos que permiten reproducir y mantener la dominación.

Las Políticas Públicas, sostiene Charles Lindblom, citado por Aguilar Astorga & Lima Facio (2009, p5), consisten en :

procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas. Estamos ante un panorama pleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones específicas.

Las políticas públicas son: fenómenos políticos multidimensionales que se configuran por el esfuerzo conjunto de múltiples actores y redes que convergen en el Estado, el cual es 'entregado' en forma de decisiones colectivas que establecen un conjunto de procesos iterativos, de requisitos, de valores, de niveles de autoridad/responsabilidad, a cerca de un complejo de actividades diseñadas para resolver un problema público (esto es el resultado planificado) cuya producción, es decir, la realización de todas las actividades necesarias para dar como resultado la solución planteada un problema público, involucra la participación de esa multiplicidad de actores. A su vez, esta configuración se da dentro de los parámetros establecidos por la dimensión agonial de los proyectos políticos-civilizatorios en pugna y las circunstanciales hegemonías.

En este proceso de política pública los actores burocráticos e institucionales del gobierno asumen, un doble rol: 1. el de Dirección o gestión pública, cubriendo la función de integración-coordinación

y ejerciendo la mayor parte de su esfuerzo en actividades de comunicación. 2. un rol de gerenciamiento político, aportando recursos e institucionalizando a través de reglamentos, leyes, planes, y programas, ejerciendo la mayor parte del esfuerzo en procesos de asignación de recursos o decisión político-administrativa.

Intentar responder a ambos interrogantes planteados hace más compleja la pregunta: ¿Cómo se relacionan Estado y Políticas Públicas? ¿Hay una traducción lineal de las demandas de individuos particulares y grupos, en políticas como sostiene el planteo del conductismo de Easton? ¿Esas demandas se integran en sistemas de agregación de intereses o sistemas de representación de intereses, como son los casos de las corporaciones y los sindicatos? Como ya se lo preguntara Philippe Schmitter (1992)... ”¿Continúa el siglo del corporativismo? ¿O ha comenzado el siglo del neogerencialismo? Es probable, lo cierto es que la tensión Capital - Trabajo continúa en Argentina. Desde una perspectiva marxista se puede pensar que, de todas las políticas públicas que puede llevar adelante un Estado, las que organizan los procesos de producción y el tráfico, son las que constituyen a los funcionarios en clase dirigente porque son las que generan organización y burocracia

de esta forma vemos que es el acto de organizar, la organización en el sentido activo del término, lo que fundamenta a la burocracia en sus privilegios de clase dirigente, de grupo social en el poder. Esa acción antes que nada reguladora es la que da nacimiento a la forma específica de dominación social sobre la base de la producción. (Lapassade; 1999, p.118)

De entre esas políticas públicas, las que parametrizan mejor si esa clase dirigente es o no capitalista son las políticas de empleo, puesto que son las que desbalancean la Relación Capital - Trabajo. Y, como *políticas públicas* y *Estado* están en una relación dialéctica, esto puede decir mucho acerca del Estado.

La política de empleo, en un sentido amplio implica una intervención del estado en el mercado y tiene que ver con todas aquellas acciones gubernamentales que afectan las relaciones laborales, y las que modifican su contexto y estructura como por ejemplo las políticas económicas. Y en un sentido estricto, según Jacques Freyssinet, son acciones que apuntan a:

anticipar o corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a generar nuevos empleos, reducir el desempleo y el subempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo (Neffa; 2011, p11).

Las políticas de empleo no emergen aisladas ni son independientes de otras políticas que condicionan su surgimiento como las políticas macroeconómicas y las reformas estructurales, porque

el mercado de trabajo es una variable dependiente del modo de desarrollo; este a su vez es el resultado del régimen de acumulación orientado por las formas institucionales del modo de regulación dentro de las cuales el derecho del trabajo juega un papel decisivo (Neffa; s.f., s.p.).

Existen dos tipos de políticas de empleo: pasivas y las activas. Las primeras tienen un enfoque de corto plazo y coyuntural, apuntan a brindar un cierto bienestar y seguridad a las personas desempleadas contrarrestando la caída de los ingresos precipitada por la pérdida del empleo involuntaria, apuntan a reducir el desempleo de larga duración, y contribuir a la búsqueda y consecución de un nuevo empleo.

Las segundas implican una intervención activa del Estado en el mercado de trabajo, tienen una perspectiva de mediano-largo plazo y podemos distinguir dos orientaciones principales. Una se sostiene en una teoría económica ortodoxa que engloba tanto a los neoclásicos como a los neoliberales, y cuyas propuestas son consideradas inadecuadas para tratar con la problemática del empleo tal como lo recomienda la OIT (Neffa; 2011). Sostienen que *salario* es una variable que implica un ‘costo’ laboral (para las empresas que demandan trabajo) y que, aunque sus propuestas tienden a la disminución de la oferta laboral, lo hacen mediante mecanismos que atentan contra la calidad del empleo que es la variable cualitativa que introduce la OIT en sus recomendaciones. Estas políticas son, según Neffa (2011, cap III.2.1.) :

1. Flexibilizar (hacia abajo) el costo de la relación salarial.
2. Precarizar el estatuto de la relación salarial.
3. Flexibilizar la configuración del tiempo de trabajo.
4. Flexibilizar el nivel de la negociación de las relaciones de trabajo.
5. Flexibilizar internamente la organización de la producción y el uso de la fuerza de trabajo.
6. Descentralizar las relaciones de trabajo y flexibilizar la relación salarial.
7. Re-regular la legislación del trabajo en detrimento de los asalariados.

Estas no son recomendables por su incidencia sobre otros problemas como, por ejemplo, en el incremento de la precarización laboral, la sobre explotación, el desaliento, y otros factores que inciden en el incremento de la pobreza.

La otra orientación se sostiene en la *activación de las políticas de empleo* y está relacionada con un enfoque económico basado en teorías heterodoxas o progresistas, apunta a la creación de empleo de calidad, orientadas a corregir problemas estructurales del mercado de trabajo y crear herramientas con el objetivo de ayudar a los desempleados y desempleadas a incorporarse en un empleo de calidad en el mercado laboral, poniendo el énfasis en las condiciones de empleabilidad (adaptabilidad) mediante la activación de sus actitudes, comportamientos, motivaciones y habilidades (Cienfuegos & Vera, 2013).

Administración laboral y políticas de empleo

Una respuesta tentativa a las preguntas planteadas en el apartado anterior podría ser formulada en los siguientes términos: en materia laboral o de empleo, el Estado ejerce su dominación a través de una organización burocrática que es encabezada por el Ministerio de Producción y Empleo, la autoridad administrativa laboral, a la cual le competen tres grandes categorías de asuntos compuestas por: las relaciones individuales del trabajo, las relaciones colectivas del trabajo, y la participación en el proceso de Políticas de Empleo.

Según el convenio 150 de la OIT, aprobado por el Tratado Ley 25.802 (Boletín Oficial, 2 de diciembre de 2003), se establece que a los efectos del mismo la expresión administración del trabajo designa a las actividades de la administración pública en materia de política nacional del trabajo y se refiere a las políticas públicas laborales promovidas por el gobierno nacional.

A continuación en su artículo 6to establece que

los organismos competentes dentro del sistema de administración del trabajo deberán, según sea apropiado, tener la responsabilidad de la preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política laboral nacional o el derecho de participar en esas actividades, y ser, en el ámbito de la administración pública, los instrumentos para la preparación y aplicación de las leyes y reglamentos que le den efecto. Tratado Ley 25.802. (Boletín Oficial, 2 de diciembre de 2003)

Para luego en el apartado “a)” del mismo artículo enfatizar que estos organismos deberán: “participar en la preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política nacional del empleo, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales”.

Interesa destacar que cinco artículos hacen referencia directa al concepto de políticas públicas utilizando los términos: política nacional del trabajo, política laboral nacional, política nacional del empleo y, por último, política nacional relativa a las cuestiones internacionales del trabajo.

El dispositivo legal vigente más antiguo, que tiene gran relevancia y hace referencia al sistema de administración de trabajo por políticas públicas, se encuentra en el “Pacto Federal del Trabajo” Ley 25.212 (Boletín Oficial, 6 de enero de 2000). Es el art. 1º, del Anexo I, de dicha norma por el cual se crea el Consejo Federal del Trabajo, un actor esencial en las políticas de empleo junto al ex Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, y según el artículo 4º, es allí donde tendrá su sede. Según lo dispuesto por el artículo 2 del Anexo 1, son funciones del Consejo Federal del Trabajo, entre otras, las que citamos a continuación:

Impulsar las políticas generales en la materia bajo los principios de coordinación, cooperación, coparticipación y corresponsabilidad entre las administraciones del trabajo, procurando la mayor eficacia de la actividad gubernamental y de los actores sociales en las distintas jurisdicciones y competencias. Ley 25.212 (Boletín Oficial, 6 de enero de 2000)

Establece los principios de coordinación, cooperación, coparticipación y corresponsabilidad y establece que el modo de ejercer el poder político en materia laboral es a través de un esquema de políticas públicas: que estaría compuesto por políticas, planes, programas, y proyectos. Otras funciones establecidas por el artículo 2 son las de:

Formular propuestas ante los cuerpos legislativos y organismos administrativos, nacionales o provinciales (...) fortalecer las administraciones del trabajo especialmente su equipamiento y capacitación profesional... y [p]articipar en el diseño de los programas de promoción del empleo y de capacitación laboral...

Art.2, Anexo I, Ley 25.212 (Boletín Oficial, 6 de enero de 2000).

El ex Ministerio de Trabajo es el organismo burocrático que conforma y es conformado por las políticas laborales y de empleo. Su origen data a la reforma constitucional de 1947 luego de la que el presidente Juan Domingo Perón reformara el organigrama del gobierno dándole el rango ministerial a la antigua secretaría de Trabajo y Previsión creada en 1943 por el Decreto-Ley N°15.074. Cuyo principal antecedente fue el Departamento Nacional del Trabajo, un organismo creado por el presidente José Figueroa Alcorta el 14 de marzo de 1907 mediante un decreto que establecía sus funciones en estos términos: “recoger, coordinar y publicar todos los datos relativos al trabajo de la República, especialmente en lo que concierne a las relaciones del trabajo y del capital y a las reformas legislativas y administrativas capaces de mejorar la situación material, social, intelectual y moral de los trabajadores” que el 30 de septiembre de 1912 amplió su esfera de

acción. Con la ley 8.999 se estableció que eran de su incumbencia: “la inspección y vigilancia de las leyes, la incorporación de un registro de colocaciones para trabajadores sin empleo, y la facultad de mediar en los conflictos entre el capital y el trabajo, a través de un Consejo del Trabajo”. El Ministerio luego perdería su jerarquía octubre de 1966 a manos de la dictadura cívico-militar que derrocó al presidente constitucional Arturo Illia.

Con la sanción de la Ley N° 25.233 de diciembre de 1999 recuperó su grado de Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.

A partir de 21 de febrero de 2002, con la sanción del Decreto N° 355/02 modificatorio de la Ley de Ministerios, se cambia su nombre por el de: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Recientemente mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 801/2018 se efectuó un “reordenamiento estratégico” modificando la ley de ministerios incorporándolo junto a la cartera de producción en el Ministerio de Producción y Trabajo según menta el artículo primero.

Podemos afirmar como corolario de esta breve reseña histórica, que ésta particular conformación burocrática, y las políticas que ha desplegado, ha estado tensada entre dos modelos contrapuestos de estado que podemos caracterizar como: por un lado, el modelo Oligárquico-Desigual y agroexportador o Neoliberal, y por otro, el Productivo-Inclusivo o *neobienestarista* (García Delgado; 2013), cuyos momentos de auge y ocaso coinciden con el efectivo desbalance de la regulación en favor de uno de los términos de la relación, ya sea el Capital o el Trabajo. En todo caso, la resultante, es decir, el modelo de Estado actual sería lo que se suele denominar como Estado post-Social, un modelo que conjuga elementos de ámbos al ser un Estado social de bienestar desarticulado, sobretudo en materia de derechos sociales, que cuenta con una base social diferente dado su elevado grado de fragmentación y heterogeneidad, que está caracterizado por el problema de la complejidad que emerge como resultado de la descoordinación de unidades cada vez más especializadas y por la tensión entre la racionalidad técnica propia de la burocracia y una racionalidad económica que se le impone, y que sin embargo, sólo llega a ser predominantemente neoliberal.

En relación a las políticas de empleo, Neffa (2018) afirma que desde la caída de la convertibilidad, seguida de un pequeño periodo de transición, se puede distinguir entre un periodo al que denomina “Kirchnerismo”, que va desde los años 2003 al 9 de diciembre de 2015, y un segundo periodo desde la asunción del presidente Mauricio Macri, el 10 de diciembre de 2015.

El primer periodo estuvo caracterizado por un fuerte crecimiento y una disminución en las tasas de desempleo durante la presidencia de Néstor Kirchner, que se redujo con el advenimiento de la crisis mundial de 2008 que afectó las presidencias de Cristina Fernández. En este periodo se modificaron

las relaciones salariales, el aumento de la demanda de empleo fortaleció el poder sindical, volvió a funcionar el *Consejo Nacional del Salario, el Empleo y la Productividad*, y también se producía la actualización periódica del *salario mínimo, vital y móvil* de manera que superaba constantemente a la inflación, al mismo tiempo que lograba mantener su poder adquisitivo.

El segundo periodo abre una nueva etapa en término de políticas laborales, planteadas en relación a un nuevo modelo de desarrollo centrado en la financiarización de la economía y la exportación de productos no industrializados. Estas se basan en una visión neoclásica de la economía y apuntan a disciplinar a la clase trabajadora, forzarla a aceptar menores salarios y flexibilidad en las condiciones laborales. La finalidad es clara, aumentar la rentabilidad empresaria, y responde a una lógica individualista de mercado que se sostiene en la idea de que el Estado debe velar por el desarrollo de las competencias de los ciudadanos y su creatividad apalancando a las empresas.

Reflexiones Finales

Los CEOs, los abogados de negocios, las mujeres de la aristocracia porteña, y los managers que dieron el salto y *se metieron en política* con cambiamos trajeron al Estado un conjunto de creencias y valores acerca del mundo, el Estado y las políticas públicas. Su forma de comprender la sociedad ha permeado en la organización del estado y en su manera de actuar. Si los planteos vertidos hasta aquí son correctos, quienes hoy dominan, son un número reducido de funcionarios cuya cosmovisión incorpora una mirada neoclásica de la economía, un individualismo metodológico, y una creencia en la centralidad del mercado como (auto)regulador. Además de ser una posición válida ante la realidad, evidencia elementos de oportunismo, nepotismo, y parcialidad. Aquellos sitúan en la categoría de los pocos, los enriquecidos, los que disponen de una posición de especial relevancia con los dueños del capital, los que concentran las riquezas, y quienes han sido beneficiados por la política de cambiamos. La política de empleo parece haber quedado condenada a ser una variable más en el proceso de reproducción capitalista que el Estado apuntala mediante un modelo financierista y dependiente. La ironía es que los defensores del libre mercado han recurrido a la autoridad de un estado fuerte para hacer realidad sus ilusiones y ambiciones.

Muchos de los interrogantes planteados exceden el propósito de este trabajo, muchas preguntas permanecen abiertas y deben ser examinadas de manera recurrente para poder evaluar las opciones futuras, tanto para pensar el Estado y sus Políticas Públicas, como para poder dar una respuesta más socialmente justa y democrática a las preguntas: ¿Quién domina? y ¿Cómo Actúa?.

Bibliografía

Astorga, A. & Facio, L. (2009). Qué son y para qué sirven las políticas públicas. *Revista CCCSS Contribuciones a las Ciencias Sociales*. ISSN: 1988-7833

Bonnet, A. (2016). El concepto de Estado capitalista en el pensamiento de Poulantzas. *Herramienta web*, 18. Recuperado de <https://herramienta.com.ar/articulo.php?id=2516>

García Delgado, D., 2013. Estado y Políticas Públicas: hacia un nuevo paradigma. *Estado y Políticas Públicas*. Revista de la FLACSO, 1(1), pp. 14-18.

Gómez, R. (2008). Las teorías del Estado de Poulantzas. Un intento por repensar las estrategias de la izquierda en las sociedades capitalistas a inicios del siglo XXI. *Revista Herramienta*, 38. Recuperado de <https://herramienta.com.ar/articulo.php?id=609>

Lapassade, Georges. (1999) Grupos, Organizaciones e instituciones. Capítulo III. 107-212. ISBN: 84-74324-09-7

Mcfarland, Andrew. (2007). Neopluralism. *Annual Review of Political Science*, 10. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/228160052_Neopluralism

Mouffe, C. (2018). Por un populismo de izquierda. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Neffa, C. (2011). Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes. *Empleo, desempleo & políticas de empleo*, 8. CEIL - CONICET

Neffa, C. (2018). Modos de desarrollo, trabajo y empleo en la Argentina (2002-2017). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 9, 93-119. ISSN 2310-550X

Mouffe, C. (1997). Liberalismo, pluralismo y ciudadanía democrática. México: Instituto Federal Electoral, Capacitación electoral y Educación Cívica. N° 2.

Neffa, C. (s,f) "Políticas de empleo". Artículo de Voces en el Fenix. Recuperado de <http://www.vocesenelfenix.com/content/pol%C3%ADticas-de-empleo>

O'Donnell, G. (2010). Democracia, Agencia y Estado: teoría con intención comparativa. Buenos Aires: Prometeo Libros

Pablo Cienfuegos, F. & Francia Vera, M. (2013) Activación de las políticas públicas de empleo. El caso de los programas de capacitación para jóvenes en Argentina y Chile. CEIL - CONICET.

Recuperado de:

<http://www.ceil-conicet.gov.ar/2013/03/activacion-de-las-politicas-publicas-de-empleo-el-caso-de-los-programas-de-capacitacion-para-jovenes-en-argentina-y-chile/>

Piñero, M. T. Bonetto, M. S & Molina, H. (2014) Notas sobre teoría del Estado. Córdoba: Advocatus.

Restivo, N. (2015) El desembarco de los CEO en los gobiernos macristas. *Artepolitica* 15/12/2015
Recuperado de <http://artepolitica.com/lecturas/neogerencialismo/>

Roth Deubel, A.N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?. *Estudios políticos*, 33, 67-91.

Schmitter, P. (1992). ¿Continúa el siglo del corporativismo?. *Neocorporativismo. Más allá del Estado y el mercado*, 1.

Valles, M. S. (2000). Técnicas cualitativas de investigación social. Madrid: Síntesis.

Vommaro, G. (2017). La larga marcha de cambiamos. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.