

**Cuadernos del CEDET**  
**Nº 1**  
Agosto de 2011  
**Centro de Estudios Desarrollo y Territorio**  
**Universidad Nacional de San Martín – Universidad Nacional de Rosario**  
[www.cedet.edu.ar](http://www.cedet.edu.ar)  
cedet@unsam.edu.ar

## **Trabajo y Desarrollo en Argentina**

Oscar Madoery

### **La cambiante relación entre producción y empleo**

Argentina inicia el siglo XXI de un modo turbulento, con una crisis económica de una profundidad inédita en nuestra historia y una situación social y laboral desesperante. Institucionalmente, la democracia estaba sometida a una prueba de estabilidad y fortaleza. En la base de toda esa situación, lo que estaba colapsando era un modelo de fundamentalismo del capital y sociedad de exclusión, iniciado a mediados de la década del setenta y profundizado en los años noventa.

En aquellos tiempos se había configurado un orden social cuyo patrón de acumulación establecía la primacía de la lógica económico-financiera como eje ordenador de las relaciones económicas, una matriz de organización institucional construida sobre el cuestionamiento y debilitamiento del estado y una modalidad de acción política que reflejaba la pérdida del sentido ético y social de la vida pública. Ello transformó sustancialmente el papel de la producción y el empleo en la dinámica de la sociedad, así como el rol histórico del sector público como promotor del desarrollo.

Las consecuencias laborales y sociales fueron tremendas: incremento de la desocupación abierta y la precariedad del empleo, inequidad distributiva, flexibilización laboral, ampliación de la economía informal y de subsistencia,

marcada exclusión social y aumento en el grado de heterogeneidad estructural de la sociedad.

En esas circunstancias históricas, el trabajo dejaba de ser funcional al proceso de acumulación de capital, al menos en los segmentos más concentrados de la economía. Y el estado argentino dejaba de ser el espacio de realización social, al desvincularse de la responsabilidad directa por la cantidad y la calidad del empleo generado en el país, y por carecer de cobertura y contención para amplios sectores de la sociedad.

Ello revertía los pilares del orden social que se había iniciado a mediados de la década del cuarenta y que se había extendido -con matices- hasta mediados de los años setenta, caracterizado por la industrialización interna y la sustitución de importaciones, la acción del estado como herramienta de dinamización económica, la integración de los sectores populares en el sistema político y la redistribución de ingresos, a través de políticas de inclusión y bienestar social. En ese contexto, los acuerdos políticos entre producción y trabajo operaban como instrumento de regulación del conflicto social y la política social expansiva como medio de dignificación social.

Pero el golpe militar de 1976 fue la inauguración de un ciclo histórico que modificó sustancialmente aquellos pilares: reemplazó el valor del trabajo y de la producción por el de la especulación; la solidaridad por el individualismo y el descompromiso; la inclusión por la exclusión social; los acuerdos político-sectoriales por el reparto prebendario de los activos públicos de toda la sociedad.

### **Un giro histórico**

Argentina comenzó a recorrer desde el año 2003 un nuevo camino en la aplicación de políticas activas de empleo. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), edificó una política de emergencia social que giró en torno al Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD). La recuperación económica post-convertibilidad y la posterior fase de crecimiento sostenido, ofrecieron un contexto que permitió al gobierno atacar causas estructurales del desempleo.

Durante el período 2003-2010, las políticas orientadas a fomentar el empleo y la cohesión social han pasado por diferentes momentos y características, como incentivos sectoriales; políticas asistencialistas y mecanismos de ayuda económica a sectores vulnerables; actuación sobre públicos específicos como los jóvenes, con programas de igualdad de oportunidades y de fomento a la empleabilidad y el emprendedorismo; formación profesional y capacitación en oficios; transferencias de responsabilidades y recursos a colectivos sociales determinados como organizaciones sociales; adecuación de los marcos legales que regulan los mercados de trabajo; así como mejoras en las capacidades institucionales del propio ministerio; creación de oficinas de intermediación laboral en los municipios y apertura de espacios de diálogo y concertación entre gobierno y sectores de la producción y el trabajo para mejorar las relaciones laborales y la calidad del empleo.

El mayor logro es el claro rol asignado al trabajo en la estrategia país. Se inicia un proceso de mayor protección a los trabajadores y el estado vuelve a hacerse presente a través del reforzamiento de la legislación laboral y de implementación de políticas del mercado de trabajo. Se vuelve a vincular el trabajo con la producción y a convertir al trabajo en un componente funcional al proceso de acumulación de capital.

La experiencia muestra que las políticas activas de empleo han mutado paulatinamente de un contenido asistencial-social a uno de inserción laboral y productiva. La estrategia ha sido de saltos cualitativos en los programas, como experiencia que se construye desde la misma práctica comprometida, en un proceso gradual de mejora y profundización de la política de empleo.

En todo ese transitar hubo políticas generalistas, propias de un escenario de emergencia social, como fue el PJJHD. Luego, a medida que la situación económica y social del país iba mejorando, la política se fue orientando a programas especializados, como el Seguro de Capacitación y Empleo y el Programa Jóvenes. La praxis se fue construyendo con permanentes incorporaciones de nuevos objetivos, sosteniendo una combinación de dinamismo productivo, institucionalidad laboral y protección social, como los pilares que estructuran toda la política del MTESS desde el año 2003 a la fecha.

A lo largo de esta experiencia resulta evidente que para consolidar una nueva matriz de política de desarrollo basada en el empleo decente, no basta con el crecimiento sostenido de la economía. El crecimiento es un concepto de la economía, se preocupa por la expansión de los mercados. El desarrollo es un concepto de la política, porque se ocupa de las condiciones integrales de vida de la población y no sólo del buen desempeño de los mercados. Requiere articular objetivos múltiples, como la producción sustentable, la inclusión social, la expansión de las capacidades de las personas y la articulación territorial. Y esa combinación de objetivos diversos sólo es posible plantearla desde un proyecto político transformador.

### **La centralidad del trabajo como desafío político**

Garantizar a largo plazo la centralidad del trabajo en proyecto de desarrollo argentino, plantea una serie de interrogantes que son esencialmente políticos:

1) de política hegemónica. El trabajo ha vuelto a ser funcional al proceso de acumulación económica y distribución social y esto representa el cambio más profundo respecto al modelo neoliberal vigente en las décadas pasadas. Pero su sostenimiento a futuro implica preguntarse en qué sectores económicos, sociales y políticos se va apoyar esta experiencia, cuál es el bloque de poder que lo sustenta. El desarrollo es un proceso de construcción de un nuevo orden social que remite necesariamente a nuestras capacidades. Resolver temas pendientes de calidad del empleo y distribución de beneficios sociales es propio de una transformación cultural apoyada en otros valores, otros pilares instituciones y otras normas de convivencia. Consolidar ese cambio dependerá tanto de acuerdos sustantivos como de modificaciones en las relaciones de fuerzas sociales, para garantizar el perfil nacional y popular de la experiencia en marcha.

2) De política estratégica, que permita contar con capacidad prospectiva para anticipar tendencias futuras de empleo y ofrecer horizontes de previsibilidad a los diferentes actores de la producción y el trabajo. Argentina tiene que continuar redefiniendo su pauta productiva y de inserción internacional, apuntalando iniciativas de aumento del consumo interno, apoyadas en actividades intensivas en empleo y conocimiento, incrementando el valor de las exportaciones a través de la

innovación, así como fortaleciendo entramados productivos territoriales. Una sociedad basada en el trabajo digno requiere pensar todas las políticas (no sólo las que impulsa y gestiona el MTESS) en términos de su impacto sobre el empleo y de la promoción de esa lógica desde las realidades territoriales particulares.

3) De política institucional, fortaleciendo los dispositivos democráticos sobre la base de criterios de confianza y previsibilidad. Requiere preguntarse por el tipo de estado que sustenta esta política; por las normativas faltantes y por las capacidades de gestión pública que favorezcan la coordinación entre niveles de la administración y entre sectores de la sociedad. Pasar de una política de gobierno a una política de estado es reconocer que la responsabilidad sobre el empleo no es solo del actor social gobierno, sino la expresión institucionalizada (amparada en leyes, sustentada en burocracia competente, reflejada en nuevas creaciones organizativas), de una fuerza social histórica transformadora.

Un concepto final: el trabajo tiene un sentido profundamente humano; con él, cada persona no sólo obtiene un ingreso, sino que potencialmente se realiza individualmente y se integra socialmente. Garantizar su centralidad, requiere consolidar los pilares no sólo económicos, sino culturales e institucionales de un nuevo proyecto de desarrollo construido desde las necesidades y aspiraciones de las mayorías sociales.

### **Bibliografía**

- Kosacoff, Bernardo y otros (2007), *Crisis, recuperación y nuevos dilemas*. La economía argentina 2002-2007. CEPAL, Naciones Unidas, Buenos Aires
- Tomada, Carlos (2007), *La recuperación del trabajo y de sus instituciones rectoras*. Revista de Trabajo, Año 3, Número 4, Buenos Aires
- Madoery, Oscar (2011): *Políticas Activas de Empleo. Argentina 2003-2010, Mas y mejor Trabajo para todos*, Informe de consultoría, Programa CEA, OIT, MTEySS, Buenos Aires. En prensa.