

TRABAJO INTEGRADOR FINAL

JUAN MANUEL BARRA

EL MERCADO NO SE MANCHA

El rol de las políticas públicas de empleo como potenciadoras del mercado laboral y productivo en el sur de Santa Fe.



Directora: Lic. Natalia Galano
Licenciatura en Ciencia Política
Facultad de Ciencia Política y RRH
Universidad Nacional de Rosario

Ciudad de Rosario, Cuna de la Bandera
Provincia Invencible de Santa Fe, República Argentina

A mi mamá, quien más deseó y trabajó para que esto se haga realidad
A mis hermanas, con quienes nos acompañamos durante este tiempo
A mi familia, por permitirme compartir y crecer juntos
A mis amigos, por siempre entenderme y darme lugar, dejarme sentir parte
A la Universidad Pública que me enseñó teorías pero también valores.

Aunque parezco querer ser el que enseña,
es de ustedes de quien siempre aprendo.

Indice

Introducción	4
Presentación de la situación problemática.	6
Propósito del Trabajo de Intervención Final	8
Objetivos de la investigación	9
Objetivo general	9
Objetivos específicos	9
Identificación del área de intervención y espacio institucional	10
Justificación de la pertinencia del trabajo y la modalidad elegida	14
Marco teórico	24
Marco institucional	31
Enfoque metodológico	33
Fuentes de información y métodos de recolección	34
Propuesta de intervención	35
Presentación	35
Finalidad	36
Diagnóstico	37
Objetivos de la propuesta	44
Objetivo general	44
Objetivos específicos	44
Líneas de acción sugeridas	45
Ejecución	47
Financiación	47
Reflexiones finales	48
Bibliografía	50
Anexo	52

Introducción

El presente trabajo, cuya modalidad es la de “Trabajo de Intervención Final” (TIF), responde a una indagación sobre el recorrido y las condiciones de vinculación, permanencia y finalización exitosa de la política pública denominada “Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales”, una intervención pública planificada y ejecutada por el que hubiera sido Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. También es una indagación sobre las modalidades de gestión colaborativa, comunicación y coordinación de esta política llevadas adelante por parte de los actores interesados.

La modalidad para el desarrollo de este trabajo es la de práctica disciplinar. Se la considera el mejor abordaje por la posibilidad de combinar los aspectos teóricos construidos durante el trayecto formativo de la Licenciatura en Ciencia Política, con los conocimientos prácticos alcanzados durante la gestión de proyectos de políticas públicas llevados adelante los últimos años en la zona sur de la provincia de Santa Fe, dentro del marco del presente Programa. La disciplina politológica, en este punto, bien sirve para planificar la intervención debido a que los conocimientos construidos durante el trayecto formativo son perfectamente aplicables a los distintos ámbitos institucionales en general (y a este ámbito institucional en particular) en los que los servidores públicos desarrollan su actividad diaria.

El presente trabajo está orientado a examinar el estado de situación de esta política, la misma que sirve para describir y explicar desde una perspectiva crítica la realidad de la población argentina que se sirve de los programas de trabajo y empleo nacionales, para construir y fortalecer un proyecto ocupacional y de autonomía productiva. A su vez, se propone en el mismo construir una estrategia de acción basada en la confección de una batería de herramientas que apunten a combinar conocimientos de múltiples disciplinas con la finalidad de brindar a la población destinataria del programa las modalidades más innovadoras para la gestión de proyectos productivos y para la construcción de un perfil ocupacional propio sostenible, considerando que el objetivo de la política como también de los actores interesados en su aplicación es el de mejorar las condiciones de empleabilidad en el mercado laboral argentino.

De esta manera se propone, describiendo la situación actual del mercado laboral argentino, identificar tanto fortalezas del entramado como de la política y la población objetivo en cuestión; además de reconocer debilidades, oportunidades y posibilidades de mejora que pudieran existir en el trayecto de la intervención en relación a los procesos de seguimiento de la población participante del programa, a la vez que para potenciar y mejorar las prácticas ya existentes tornándolas más coherentes y forjando para la medida nuevos parámetros de éxito.

Se propone construir una estrategia de intervención que ponga a disposición distintas herramientas exhibidas a lo largo de toda la carrera formativa, tales como los contenidos digitales más innovadores para la gestión de organizaciones públicas; las distintas metodologías de análisis de datos para la gestión productiva; también, herramientas existentes para la gestión innovadora de proyectos y la correcta definición de procesos productivos; a su vez, diversas plataformas para la gestión colaborativa de documentos, así

como los conocidos enfoques de innovación desarrollados por organismos internacionales para la agenda mundial 2030.

La presentación de esta batería de herramientas útiles para la gestión de proyectos productivos se fundamenta en la necesidad de aplicar herramientas innovadoras al campo de las políticas públicas relativas al mercado de trabajo, a la vez que busca dotar a todos los actores intervinientes en el programa de nuevas y mejores capacidades laborales, con la finalidad de hacer más clara, expeditiva y exitosa a la intervención pública.

Se espera con esta propuesta de mejora la potenciación real y efectiva de las capacidades construidas en la población objetivo del programa, la cual versa entre edades, conocimientos y capacidades muy diversas que muchas veces no permiten el desarrollo fluido de contenidos y conceptos. En muchos casos esta población objetivo corresponde a culturas distintas y desarrolla trabajos en zonas y rubros de lo más variados, lo que evidencia una característica propia del entramado productivo que dificulta la adopción de prácticas para la construcción de capacidades laborales comunes.

Presentación de la situación problemática.

La situación del mercado de trabajo argentino es particular, tal como se verá en adelante, a partir de distintas mutaciones ocurridas tanto por condicionantes externos como internos. Durante estas transformaciones, las intervenciones planificadas por el Estado buscaban constituir ciertas bases para estructurar el trabajo y el empleo en el país, sobre todo con miras a lograr mayor previsibilidad, estabilidad y reglas claras en el ámbito laboral, direccionando a través de políticas las inversiones (públicas y privadas) y los recursos en pos de la generación de empleo, la exportación de valor agregado, el fortalecimiento de los mercados y de la simplificación de procesos que aseguren una mayor fluidez para empresarios y trabajadores a la hora de establecer relaciones laborales.

A partir de los intentos de regulación y legislación laboral, el Estado nacional argentino formuló históricamente distintas políticas activas de intervención en el mercado de trabajo, sancionando leyes fundamentales para el fomento de la productividad y el beneficio de los trabajadores y trabajadoras registradas del país. A pesar de este planteo de lineamientos productivos estructurales, la situación del trabajo y el empleo presentó desde siempre algunas cualidades como su volatilidad, que fundada en la frágil institucionalidad que presenta la estructura nacional, terminó siempre presentando enormes contradicciones demostradas en los direccionamientos estratégicos tan cambiantes planificados por el Estado. Esto hizo casi imposible la continuidad sistemática de políticas planificadas que apunten a beneficiar a trabajadores y trabajadoras, y que a través de estos posicionen a la Nación en estándares de desarrollo propios de países industrializados.

La historia argentina constantemente osciló, durante toda la historia, entre la creación de políticas públicas destinadas a la creación de empleo con dignidad y su extremo opuesto de destrucción fundamental de las capacidades económicas y productivas, tanto en emprendimientos productivos, PyMES o cooperativas, fomentando una modalidad de economía primarizada y extractivista sin rasgos de soberanía.

Por esto se revisará una de las modalidades de intervención adoptadas por distintas instituciones del Estado nacional (en conjunto con los estados subnacionales) con miras a potenciar las capacidades económicas y productivas generales a través de programas públicos, considerando que la gestión estratégica de los mismos evidencia no sólo el direccionamiento político adoptado por el Estado, sino considerando que la propia ejecución de las políticas logra poner en cuestión los horizontes que guían a la comunidad en sus concepciones acerca del desarrollo económico, la prosperidad, solidaridad y el buen vivir.

La política a analizar en el presente trabajo es la denominada "Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales". Esta medida fue ejecutada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación hasta finales del año 2023 y en ella se proponían como objetivos centrales la potenciación de los entramados productivos locales y regionales de distintas zonas del país, así como la capacitación a través de distintas herramientas a la población objetivo que se encuentre vinculada al Ministerio.

Esta intervención proponía acompañar a personas en situación de desocupación o que estén trabajando informalmente, para comenzar o bien reforzar un proyecto laboral emprendedor a través de dos

tipos de asistencia: técnica y financiera. Estaba dirigido principalmente a personas previamente vinculadas a las distintas instituciones del ámbito nacional (como ser ANSES, AFIP, Ministerios varios, entre otras) a través de sus plataformas virtuales, con el único requisito de que posean una certificación negativa emitida por el ANSES y formen parte del universo de trabajadores desocupados, informales, con prestación por desempleo, trabajadores estacionales, jóvenes en edad de estudiar, o también en el caso de que cuenten con un Certificado Único de Discapacidad.

En términos generales esta constituía una población bien numerosa para las filas del país, por cuestiones que se analizarán más adelante y sobre todo considerando la relativamente baja cantidad de población existente en un territorio tan vasto como el argentino, como también la mala distribución de ésta en función de los distintos enclaves económicos y productivos existentes en todo el territorio. Se está hablando de un país con actualmente 47 millones de habitantes, y más de un tercio de la población habitando en un radio de unos 200 km² pertenecientes al área de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su región metropolitana, donde históricamente se asentaron gran parte de las industrias y por ende de las posibilidades de crecimiento económico para la población argentina.

A partir de la política analizada en el presente trabajo, el Ministerio proponía como objetivos centrales los de asistir a la población en la construcción de un proyecto ocupacional propio o bien en el fortalecimiento de uno existente, como también en el establecimiento de redes de intercambio efectivas entre actores de rubros y actividades similares. Tales objetivos se viabilizaban a partir de una asistencia técnica, que consistía en una instancia de Curso, una de tutoría y otra de acompañamiento para la gestión del emprendimiento durante un año; y otra financiera, para maximizar las posibilidades de desarrollo a partir de una asistencia en cuestiones económicas provista directamente a la población por el Ministerio. Estas diferentes formas de asistencia permitían construir vínculos y redes de relaciones no sólo entre personal administrativo y población objetivo de la medida, sino también entre la misma población argentina emprendedora configurando nuevos vínculos laborales, sociales y comunitarios.

Esta medida, que proponía fundamentalmente dotar a la población argentina de economías locales y regionales de una mayor capacitación y recursos para la gestión efectiva de sus proyectos económicos y, finalmente, de vida, contaba con tres partes formales y una parte inicial, y era llevada adelante por tres actores diferenciados durante el proceso.

En primer lugar, la denominada "vinculación" era el primer y fundamental paso llevado adelante por las Oficinas de Empleo locales, pertenecientes a la Red de Servicios de Empleo de la Nación. Estas oficinas, a partir de su arraigo territorial y su accionar diario en las localidades, se encargaban de publicitar la medida y de vincular efectivamente a la gente ante las plataformas nacionales. Una vez llevado adelante este proceso, reclutada la población objetivo y aprobado el control del Ministerio, las Oficinas se encargaban de organizar la primera instancia formal del Programa, que consistía en el dictado de un "Curso de Gestión Empresarial" a cargo de una tercera institución: era trabajo de distintas asociaciones civiles llevar a cabo la organización de los contenidos dispuestos por el Ministerio y su efectiva aplicación durante esta instancia, que duraba entre 12 y 24 horas reloj y en las que se proponía empapar a los emprendedores y emprendedoras locales de conceptos razonables para una efectiva gestión de sus empresas. Una vez finalizada esta parte se recurría al mismo personal especializado de asociaciones civiles para llevar adelante la instancia de "Formulación"

de un Plan de Negocios, herramienta de tipo administrativo-contable para la planificación estricta de la producción, el correcto reconocimiento de costos productivos, tareas a realizar, proveedores necesarios, dificultades posibles, y también para la planificación de un plan de inversión por un monto que hace seis meses rondaba los \$380.000,- de contado. Este documento resultaba de guía para un buen desarrollo de las actividades propuestas para los emprendedores a la vez que era la herramienta fundamental para el avance durante el Programa y para recibir la asistencia financiera. Así, tras una correcta formulación de un Plan de Negocios, éste se presentaba a la estructura ministerial nacional, la cual tras aprobar o rechazar el documento daba la posibilidad de cobrar el monto para llevar adelante la inversión requerida. Al momento de recibir el monto de financiamiento, comenzaba la tercera y última etapa del programa denominada “Ejecución del Plan de Negocios”, durante la cual se desarrollaba la asistencia técnica a la población, brindada ésta por la asociación civil, y en la cual se acompañaba y asesoraba a la población emprendedora para realizar la inversión de la manera más exitosa posible.

Cabe aclarar que el monto de \$380.000,- era un aporte de contado que se hacía directamente a cuenta de la población destinataria, la que contaba con 90 días para rendir formalmente la utilización de los fondos ante el ministerio. También se le hacía un aporte mensual para cubrir costos o gastos suntuarios en concepto de “asignación estímulo” y que rondaba los \$30.000,- y del cual no debían rendir absolutamente ningún comprobante; además se les permitía el acceso, exactamente un año después de recibir los \$380.000,- y tras rendirlos correctamente, a un refinanciamiento por un monto aproximado de \$174.000,-. Al momento de recibir este último financiamiento, si la persona había decidido solicitarlo, se terminaba formalmente la asistencia de parte del Ministerio, la Oficina de Empleo y la Asociación Civil para con la población objetivo.

Las señales de alarma se encienden, y por eso la intervención es relatada en tiempo pasado, debido a que el Estado nacional decidió de forma unilateral, a partir del cambio de Gobierno ocurrido a fines de 2023, terminar no sólo con el financiamiento correspondiente a esta intervención, sino en líneas generales eliminar el Ministerio de Trabajo, que era institución ejecutora, englobándolo dentro de la cartera de Capital Humano dirigida por Sandra Pettovello, y bajando el rango de las actividades de Trabajo y Empleo a la forma de Secretaría. Esta decisión que es a la vez simbólica y define de manera estructural los intereses y lineamientos del gobierno entrante, fundamentalmente afecta en términos económicos al universo de las políticas públicas para el trabajo, ya que hace efectivo el desfinanciamiento del Estado nacional a sus propias oficinas impidiendo el desarrollo de las intervenciones que se llevaban adelante hasta el momento.

Propósito del Trabajo de Intervención Final

Aportar al estudio sistemático y estratégico de las políticas de empleo desarrolladas en Argentina en general, y de esta política de empleo en particular, reconociendo la importancia de las modalidades de gestión de lo público que las comprenden en cada caso.

Objeto del Trabajo de Intervención Final

A partir del presente se busca analizar en detalle una de las formas de acción desarrolladas por el Estado Nacional en materia de políticas de trabajo para operar en el mercado laboral y productivo nacional, como lo era el Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales. Se busca a partir del análisis reconocer las posibilidades de éxito que revestía la medida, a partir de un recorrido en términos sistemáticos tanto de los procesos llevados a cabo como de los recursos utilizados, los que le dan a la medida viabilidad a lo largo del proceso, a la vez que contribuir al desarrollo del Programa con una mirada estratégica a partir de los lineamientos dispuestos por la Secretaría de Trabajo, la que cuenta con unos recursos determinados para llevar adelante la política y que actualmente, a partir de las nuevas disposiciones del Gobierno Nacional, ve mermada su capacidad de acción y movimiento por la modificación del rango del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación devenido en Secretaría dependiente del Ministerio de Capital Humano.

Objetivos de la investigación

Objetivo general

Analizar la política pública desarrollada por el entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación denominada “Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales” en la región Sur de la Provincia de Santa Fe, a fin de identificar oportunidades de mejora en términos de sus procesos, resultados e impactos. Además, orientar una reflexión necesaria sobre los modos de intervención del Estado en materia de políticas de trabajo, en un contexto de profundas transformaciones tanto del rol ejercido por el Estado como también de las concepciones ideológicas que guían lo común y atraviesan a la sociedad en su forma de vida.

Objetivos específicos

Producir un cuerpo teórico de tipo politológico que revista de utilidad para abordar los estudios sobre la actualidad del mercado de trabajo en la región sur de la Provincia de Santa Fe.

Compilar un estudio sistemático que aborde exhaustivamente las condiciones del mercado de trabajo en esta zona del país y analice las políticas públicas de empleo elaboradas para este sector.

Analizar los objetivos que dan fundamento a las políticas públicas para el mercado de trabajo en general como también las metodologías de aplicación con que se llevan adelante en este espacio en particular.

Reconocer y sistematizar experiencias de los actores relevantes durante la ejecución del Programa.

Ponderar comportamientos de los distintos cuerpos administrativos del Estado (Nacional como subnacionales) que, haciendo parte de una determinada modalidad de gestión de lo público, afectaban cotidianamente al desarrollo del Programa.

Identificación del área de intervención y espacio institucional

La forma de organización territorial argentina fuertemente centralizada relatada en páginas anteriores, que no fue azarosa sino la más propagada durante toda la historia nacional, permitió a la Argentina desenvolverse de forma efectiva dentro de los paradigmas de la gestión organizacional promulgada por actores como los Estados Unidos de América y el Reino Unido de la Gran Bretaña. Estas potencias, terminada la guerra fría a fines del siglo pasado, y ya sin muros divisorios ni estructuras diversas de poder, buscaron a partir de una estructura unipolar de poder asegurar un rumbo económico y una noción de progreso determinados en términos globales, con la finalidad de posicionar a sus comunidades en los más altos niveles de inserción económica y participación en el comercio internacional.

Tras las políticas desarrolladas por estos actores mundiales, como ser de flexibilización y desregulación económica, y sobre todo después de realizado el Consenso de Washington, en un escenario de planificado desmantelamiento de la estructura productiva argentina, se gestó una década de fuerte destrucción de las capacidades tecnológicas instaladas argentinas. Esto encaminó al país hacia la peor crisis económica y social que haya vivido en su historia, como también a una reconfiguración de las actividades desarrolladas por las instituciones del Estado tanto en sentido amplio como restringido.

En el caso de la política tratada en el presente trabajo, fue responsabilidad del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Esta institución que tuvo rango ministerial hasta diciembre de 2023, aglutinaba en su seno la Secretaría de Trabajo, dentro de la cual se trabajaba para la gestión diaria de este programa que, cabe aclarar, tenía efectivo alcance nacional.

En esas oficinas el personal del Ministerio tenía tareas bien definidas y diversas, relacionadas con la totalidad de los Programas ejecutados en la cartera nacional y con el objetivo de cumplir de forma discriminada con las distintas tareas propuestas. De esta forma, existe aún personal capacitado y dedicado específicamente a llevar adelante este Programa, tanto en las instancias de comunicación con cada enclave territorial, en la vinculación efectiva de la población objetivo a las plataformas, en la gestión de cobros de los montos financiables (en relación con el Banco de la Nación), como también en las diversas estrategias de comunicación, monitoreo y evaluación de la medida.

Todas estas tareas eran llevadas adelante personal jerárquico del Ministerio en las oficinas correspondientes a cada Agencia Territorial, las que trabajaban de forma centralizada. De forma que en la ciudad de Rosario se llevaban adelante los trabajos correspondientes a toda la zona del sur de la Provincia de Santa Fe, mientras que en la oficina sita en Santa Fe ciudad se gestionaban los trabajos relativos a toda la zona centro y norte de la Provincia, siempre considerando las distancias geográficas y permitiendo que éstas no impidan un correcto desarrollo de la medida.

Ahora, a partir de la victoria electoral del actual Presidente de la Nación Javier Milei, y su asunción a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, las distintas organizaciones del Estado vieron nuevas variantes en los comportamientos organizacionales cotidianos, las que alineadas con la ideología del Presidente proponen la desregulación total de las relaciones contraídas y la desarticulación completa de todo circuito de las políticas implementadas por el Estado Nacional.

Por Decreto de Necesidad y Urgencia, el ámbito relativo al Ministerio de Capital Humano de la Nación tiene a su cargo las funciones de "asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros (...) en todo lo concerniente (...) al empleo", artículo 23bis; además, "intervenir en lo relativo a las políticas y acciones tendientes a incrementar la productividad del trabajo y su equitativa distribución", inciso 45; "entender en la formulación de políticas, el diseño de instrumentos y la gestión de financiamiento destinado a programas de empleo y capacitación laboral", inciso 48; "intervenir en la formulación de políticas sociolaborales inclusivas a través de acciones dirigidas a eliminar las desigualdades socioeconómicas que obstaculizan el desarrollo de las capacidades humanas y las brechas de conocimiento", inciso 49.

De esta forma, la intervención antes planificada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, no sólo quedó ahora huérfana de Ministerio, sino que, en realidad, si bien fue reposicionada (en otra cartera nacional) fue desestimada del curso de acción estratégico del estado nacional. Las oficinas de empleo, que tenían como objetivo gestionar territorialmente la política, se vieron desarticuladas, cortándose así todo suministro de recursos existentes para un funcionamiento al menos básico de la intervención y también abandonando toda comunicación que apunte a mantener la intervención en funcionamiento. Mientras que, por el lado de las asociaciones civiles consideradas por el Ministerio como entidades necesarias para el fortalecimiento de la política, y para un mejor abordaje con la población objetivo, se les dejaron sin efecto los trabajos pendientes de realización y se les dejaron de renovar los contratos que hacían parte de la estructura legal del programa.

Para conocer mejor a estas instituciones que se encargaban antiguamente de la implementación de la medida, se puede comentar que en primer lugar las oficinas de empleo locales, pertenecientes a la Red Nacional de Servicios de Empleo, fueron creadas en el año 2005 por el Ministerio de Trabajo a cargo entonces de Carlos Tomada, con el objetivo de brindar atención personalizada, acompañamiento, orientación e información sobre el mercado laboral local a la población de cada región del país, buscando combinar tanto oferta como demanda laborales, comprendiendo las características regionales y locales así como las potencialidades naturales de cada zona del país al momento de brindar asistencia técnica y financiera, o también talleres y acciones de intermediación laboral para personas físicas, microemprendimientos, entre otras cosas.

Estas instituciones tienen aún todavía la particularidad de depender de la estructura municipal en que se encuentran, a pesar de ser sede de programas y políticas provenientes de la administración nacional. La administración nacional proveyó durante años a las instituciones de la red tanto de insumos como de equipamiento informático, y también de capacitaciones varias para un mejor abordaje de las distintas situaciones surgidas en lo cotidiano.

También se puede considerar como espacio institucional a distintas asociaciones civiles a las que el Ministerio ponía a cargo de la implementación de la intervención. Estas son organizaciones que, a partir de su compromiso activo con la estructura social y productiva local como también regional, se presentaban como buenas articuladoras para la gestión, evaluación y seguimiento de la intervención pública debido a su pertenencia externa a las estructuras estatales nacionales como subnacionales; además, por la formación específica de sus miembros quienes conocen de primera mano las tareas a desarrollar y, con un enfoque interdisciplinario, lograban aportar diversos puntos de vista con el objeto de potenciar las intervenciones en

favor de la población objetivo del programa.

De esta manera se insertaba a la asociación civil como actor participante, en una modalidad de gestión basada en la eficiencia de la acción pública y en la economización de recursos existentes, razones por las cuales el Ministerio se vio en la necesidad de transferir obligaciones y responsabilidades a distintas organizaciones de la sociedad civil que logren demostrar idoneidad y compromiso al momento de intervenir.

Este contexto de desvinculación de las estructuras mencionadas no permite ordenamiento de la situación sociolaboral que sea beneficioso para la población: prioriza el abandono de las estructuras institucionales alegando su obsolescencia, y la adaptación de los comportamientos humanos a las modalidades más súbitas de la acción humana. Fomenta el aumento de la volatilidad e incertidumbre propias del contexto actual, era de la cuarta revolución industrial, atentando en última instancia contra la vida planificada de cualquier trabajador autónomo o en vías de convertirse en tal en el país, trabajadores quienes hoy no pueden construir por sus propios medios un proyecto ocupacional de dignidad y estabilidad.

La eliminación de esta medida, que significaba un mero paliativo ante un mercado laboral hostil y restringido como pocas veces, y ante un grado de precariedad crítica del sistema de educación formal¹, se convierte en un combo explosivo cuando se analizan comunidades del interior del país, en entornos en los que la pobreza no implica precisamente ausencia de dinero sino, por el contrario, ausencia de una oferta variada de bienes y servicios para el desarrollo de la vida urbana, y en los que las posibilidades de inserción laboral son efectivamente muy escasas.

La determinación del actual gobierno de eliminar el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, olvidando toda la coordinación y las capacidades construidas entre los actores que formaban parte del universo de estas políticas, y dejando sin efecto la innumerable cantidad de contratos laborales celebrados entre distintas partes (lo que da por tierra con la asistencia del Estado hacia personas en situación de vulnerabilidad para crear o potenciar su propio empleo) demuestra una falta absoluta de dedicación para proponer activamente alternativas de empleo a la gran cantidad de población argentina en situación de vulnerabilidad, lo que se traduce a su vez en efectivamente menos posibilidades laborales y de capacitación para la población que era objetivo del programa, a partir del vaciamiento de un área y sector que proponían una modalidad de acción y ahora quedan vacantes.

¹ <https://www.puntal.com.ar/uca/las-deudas-la-educacion-argentina-n213883>

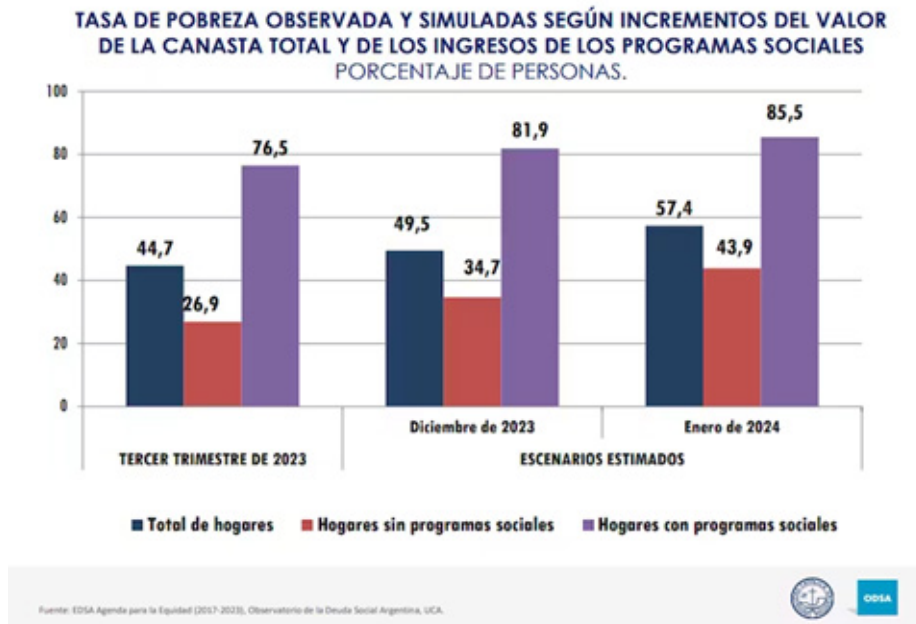


Gráfico 1: estadística sobre los niveles de pobreza en Argentina. Fuente: EDSA – ODSA 2023.

Cuando el precepto “no hay plata”², que parece provenir de un correcto diagnóstico económico por parte de la administración nacional, trae aparejada la eliminación o desjerarquización de instituciones consideradas clave para el desarrollo del Trabajo y el Empleo en Argentina, se puede asegurar que la ansiada “llegada de las inversiones” no hace más que alejarse de la realidad argentina, a partir de la ausencia de formación y de las precarias capacidades poseídas por la mano de obra en este país. ¿Qué inversión propondrá proyectar negocios millonarios en el país, ya sea del campo de la minería, el litio, los hidrocarburos, la tecnología, la metalúrgica, o cualquier otro, en un contexto de creciente desempleo, miseria y con una población incapacitada hasta para agarrar un destornillador?

Se evidencia de esta forma que, tomando esta decisión, el equipo presidencial desatiende a un mercado de trabajo cuya verdadera carencia es la de proyectos de inversión que potencien la empleabilidad en Argentina; además, desestima con sus acciones las condiciones del mercado laboral y contraría los senderos de posible crecimiento que éste ostenta para el futuro. Por si fuera poco, acentúa finalmente la transferencia de recursos económicos de los sectores más vulnerables hacia los más concentrados del capital a partir de una expresa defensa a ultranza de los monopolios, situando a gran porcentaje de las familias argentinas bajo la línea de pobreza, y poniendo sobre la mesa el hecho de que las medidas de desregulación económica -bajo el argumento de dotar de mayor libertad a los mercados- no aparentan beneficios al sector trabajador, a los sectores medios ni al mercado laboral del interior del país sino por el contrario, empeoran la situación económica, productiva y social del país destruyendo las capacidades de producción y consumo de la población.

² <https://www.ambito.com/politica/javier-milei-justifico-el-ajuste-jubilados-y-beneficiarios-auh-el-problema-es-que-no-hay-plata-n5951892>

De esta forma, es en las instituciones del Estado Nacional en donde se torna correspondiente proponer el presente trabajo con las propuestas de mejora que éste contiene, considerando que esto implica además de innovar en las formas operativas de trabajo de la administración pública, también un cambio rotundo de rumbo en las cuestiones estratégicas que hacen al comportamiento del personal ministerial, llevando a una mejor planificación para lograr mejores intervenciones y con la finalidad de cumplir efectivamente los objetivos nacionales de “mejorar de manera sustancial la calidad de vida de los argentinos” a través del “fomento de las capacidades laborales y de las políticas de empleo”, los que el presidente de la nación manifiesta al menos en lo discursivo.

Justificación de la pertinencia del trabajo y la modalidad elegida

Históricamente, el mercado laboral en Argentina configura un caso particular para el resto del mundo. Por su posicionamiento geográfico y su valoración geopolítica, el país se encuentra geográficamente alejado de los centros de decisiones mundiales y de las más frecuentes rutas internacionales del comercio de bienes y servicios de larga distancia, a pesar de verse relativamente inserto en las políticas internacionales para el desarrollo como polo productivo y comercial de bienes y servicios.

Este hecho, de fundamental importancia en un contexto de globalización, ayudó a definir desde el primer momento las características principales de las relaciones comerciales entre la Argentina y el resto del mundo. A raíz de semejantes condicionamientos objetivos para el comercio en un contexto de globalización con intercambios de larga distancia, la Argentina se encontró por cuestiones naturales en situación desventajosa para acceder al libre comercio de bienes y servicios, lo que puede ayudar a comprender cómo el país, a pesar de tener una densidad poblacional relativamente baja para su extensión territorial, haya tenido desde antaño un nivel de industrialización alto y unas capacidades instaladas de gran nivel en referencia a otros grandes de la región (sin hacer mención, por ahora, a las políticas industrializadoras llevadas adelante por los distintos gobiernos, las que funcionaron como verdaderos motores de esta condición argentina).

Esta industrialización posicionó a la Argentina como pionera industrial en el mundo hace varias décadas, lo que le dio a la población el acceso a un poder adquisitivo históricamente alto en referencia a otros países del mundo. Así, se lograron niveles de inserción social altos en relación a las pautas de progreso y consumo existentes en cada momento histórico. De esta manera, en un contexto mundial de creciente intercambio multilateral de bienes de consumo y servicios, el país se vio inserto de forma poderosa a las grandes cadenas de producción y comercialización; y sin tener una infraestructura acorde a su gran extensión territorial, la Argentina vio instalarse en sus tierras algunas de las más pujantes fábricas del mundo, con tecnología de punta que aún en contextos de crisis económica y productiva mantuvieron sus niveles de producción y tecnología de avanzada.

Estas características le dieron a la población históricamente, en primer lugar, el acceso a puestos de trabajo de calidad con estabilidad y con la posibilidad de recibir formación y capacitación continuas; además, las condiciones para lograr estándares de vida medios y altos en distintas ciudades del país, y con acceso a distintas ofertas turísticas, culturales y de consumo. La población argentina cuenta históricamente con unos

niveles de inserción internacional elevados, a partir de la exportación de bienes primarios, derivados como oleaginosas, y hasta bienes manufactureros con un alto grado de integración tecnológica como ser vehículos y maquinarias, los que el país exporta a prácticamente todo el mundo.

De esta manera el mercado laboral en el país es bien diverso y presenta, en general, oportunidades para rubros de lo más variados. Con un alto nivel de acceso a componentes tecnológicos, el país presenta grandes oportunidades dentro del sector primario y agroganadero, en el cual a las condiciones extraordinarias que presenta la tierra de la pampa húmeda bajo el nombre de "renta agropecuaria extraordinaria" se le suma el desarrollo del sector agrícola-ganadero, metalmecánico y sus derivados en los que existe una oferta de empleo realmente amplia y variada; también, con un alto porcentaje de trabajo del sector terciario y de servicios, Argentina es hasta la fecha uno de los países con mayores condiciones para la prestación de servicios de asesoramiento y consultoría especializada. A su vez, dentro del sector químico-industrial y a partir de una gran cantidad de industrias privadas asentadas en Argentina durante distintas épocas de radicación de empresas internacionales, como ser del tipo químico, petroquímico, entre otros; el sector energético también presenta grandes oportunidades para un sector que, potenciado en numerosas ocasiones por administraciones nacionales, se consolidó en los últimos treinta años a partir de centrales hidroeléctricas, termoeléctricas, nucleares, yacimientos petrolíferos, entre otras cosas.

Durante los días 19 y 20 diciembre de 2001 se vivió un estallido social que constituyó un punto de inflexión para el país por ser una de las situaciones más caóticas de las que se tenga memoria. Esta se dio a partir de un estallido social producto de la denominada "crisis de la convertibilidad", la cual generó una situación de anomia y vacío de poder que desembocó en enfrentamientos y la muerte de siete personas en una serie de sucesos trágicos que involucraron a las fuerzas de seguridad provinciales y nacionales. Más allá de los datos propios de las jornadas fatídicas de diciembre de 2001, este momento económico y político aportó a configurar para la Argentina una estructura económica y productiva fuertemente concentrada y una población circunstancialmente empobrecida a partir de una feroz transferencia de recursos hacia los sectores más concentrados del capital. Esto, para la Argentina y para sus habitantes, significó en líneas generales un menor nivel de ingresos, por lo tanto menos desarrollo y menos posibilidades de subsistencia para los sectores bajos y medios, los que viendo deteriorado su poder adquisitivo se vieron obligados a reconfigurar sus pautas de consumo en un contexto de profunda crisis no sólo económica sino también política y social. Esta situación que no fue pasajera, se trasladó hacia los años venideros, llevando a la Argentina a diversos escenarios políticos y económicos. Tal como lo definieran Palomino y Dalle (2012), los rasgos del perfil ocupacional al inicio de la posconvertibilidad reflejaban el impacto de la crisis previa: "elevadas tasas de desocupación abierta, un peso significativo de personas subsidiadas por el Estado, una proporción importante de no asalariados en las ocupaciones y, entre los asalariados, una porción significativa de trabajadores cuyo salario estaba desarticulado de la protección social".

Tras la fallida etapa de "convertibilidad económica" y una etapa sucesiva de "posconvertibilidad", las administraciones del país lograron recomponer la situación económica y productiva, reestablecer la confianza en el sistema político y económico, a la vez que alcanzar niveles novedosos de progreso que años atrás eran impensados, como ser la recuperación de las tasas de crecimiento industrial con tasas de crecimiento de la industria manufacturera, y de producción de bienes y servicios en todas las regiones del país. Características como esta permitieron al país reconstituirse en actor fundamental para el progreso de la región, evidenciando

una caída histórica en los niveles de analfabetismo, de deserción escolar en infantes y jóvenes, y también una caída histórica en los niveles de indigencia hasta semejarse con los estándares de países desarrollados. Así, el país logró repositionarse como actor fundamental en términos económicos, inscribiendo su estructura económica y productiva, reconocidamente urbana, como una de las más pujantes de la región.

Tal como lo expresa CENDA (2010), el período conocido como "posconvertibilidad" y caracterizado por las tasas positivas de crecimiento y la recuperación económica que se dio a partir de los años 2003 y 2004 en Argentina, debe ser referenciado como un nuevo patrón de crecimiento dado en un contexto particular del ya conocido capitalismo especulativo-financiero en su etapa salvaje. Por lo que no puede decirse que durante esta etapa haya cambiado el modelo de desarrollo argentino sino que las mejoras evidenciadas en la estructura social y productiva refieren a un alto nivel de aprovechamiento de las condiciones externas las que resultaron favorables, como el crecimiento de la economía mundial o el mejoramiento de los términos de intercambio, a lo que se sumó el aprovechamiento de algunas políticas nacionales de corte intervencionista: devaluación del peso y sostenimiento de un tipo de cambio alto, reestructuración de la deuda a organismos internacionales de crédito, gran estructura de "planes sociales", retenciones a las exportaciones, políticas proteccionistas y algunas reestatizaciones de empresas que habían sido vendidas a privados durante la etapa de fines del siglo XX.

En este período entonces, se notaron signos de recuperación para la población económicamente activa. Se lograron reconocer reacomodamientos estructurales que beneficiaron al sector laboral, en un contexto de fuerte recomposición de los niveles de empleabilidad. Además, este hecho se vio potenciado por la re-regulación de las relaciones laborales a partir de algunas decisiones estratégicas adoptadas por la administración nacional como la recomposición de paritarias regulares y colectivas, la sanción de una nueva Ley de Contratos de Trabajo, la recomposición del Consejo Nacional del Salario Mínimo, Vital y Móvil, al cual a partir de discusión y planificación se logró posicionar como uno de los más altos en América Latina.

Esta expansión del empleo fue acompañada, además, por otras tendencias que confirmaron la efectividad del proceso, y que ratificaron un signo positivo al hablar de la integración social: el incremento de puestos de trabajo registrados, relacionado con el aumento de ocupados a tiempo completo y con cierta mejoría en la calidad del empleo y los salarios reales (Palomino y Dalle; 2012) a la vez que un incremento del PBI a una tasa anual acumulativa del 8% con un rol protagónico de las actividades industriales, una reducción en el desempleo hasta llegar al 8%, y los hoy entrañables superávit gemelos: tanto fiscal como en el sector externo.

Aún en ese momento de crecimiento histórico para el país y el mundo, con unos precios internacionales de commodities superando todo récord histórico previo, y logrando la Argentina unos niveles altísimos de las tasas de crecimiento del Producto, la estructura social y productiva nacional no dejó de mostrar ciertas características extrañas para su condición, como ser el significativamente bajo nivel de trabajadores asalariados, los niveles altos de informalidad laboral (que rondaba el 35% del total de los trabajadores), una clara orientación a la exportación de insumos y bienes primarios sin valor agregado, todo a la par de una fuga de capitales alarmante que no hizo mella a pesar del gran momento económico que atravesaba el país.

De esta manera CENDA define dos etapas como parte de la posconvertibilidad, una con una política de dólar alto, retenciones a las exportaciones de commodities y, a partir de una capacidad productiva ociosa,

la potenciación de redes de trabajo y empleo para sectores menos favorecidos económica y socialmente, debido a la disponibilidad de fuerza de trabajo y la posibilidad de pagar bajos salarios. A partir de 2008 y hasta mediados de la década siguiente, se vió una merma en el crecimiento del PBI, desapareció también el superávit fiscal y se perdió un nivel considerable de reservas, lo que trajo aparejada la desaceleración de la caída de la desocupación. Esto se tradujo en menos puestos de trabajo y una no tan marcada caída de la desocupación en los distintos sectores sociales.

Así, durante la posconvertibilidad se vio el mantenimiento de las tendencias a la concentración y extranjerización económica desde las cúspides empresarias que acentuaron en este período su tendencia a la concentración económica. En los sectores medios, lo central versó en su necesidad de recomposición y expansión debido a un contexto de movilidad social ascendente en el que muchos sectores obreros tanto no calificados, poco calificados, como calificados lograron ascender a los estratos bajos de clase media a partir de nuevas pautas de estabilidad laboral, mejoras en sus niveles de ingresos y consumos, mejoras en las condiciones de vida locales y regionales entre otras cosas. Esto se puede reconocer en esa época como "expansión con heterogeneización" de estos sectores. Por otra parte, los sectores obreros vieron cambios tanto en el volumen como en la composición interna de su sector, a partir del crecimiento en el nivel de obreros calificados para industrias como ser manufacturera, de la construcción, entre otras. Además de esto, vieron una evolución importante en su salario con lo que se acercaron socialmente a las clases medias a partir de lo que se llamó un "solapamiento de ingresos". Mientras tanto, los trabajadores no calificados o en condiciones de "marginalidad" vieron una contracción en su sector, tanto por el escalamiento de algunos de ellos hacia sectores más altos, como por los límites estructurales del modelo para insertarlos en espacios laborales con mejores condiciones. Así, se terminó estableciendo un sector de "trabajadores pobres".

A grandes rasgos entonces, analizando la estructura social de los primeros quince años del siglo XXI, se pudo ver un crecimiento en volumen de la clase media inferior, un achicamiento en términos cuantitativos del sector obrero debido a "migraciones" tanto hacia arriba como hacia abajo, y una consolidación de los "trabajadores pobres" como sector.

Esto se vio vinculado a un repliegue del capital nacional desde ramas más dinámicas y potentes hacia áreas relacionadas con la especulación financiera, en lo que se consideró un proceso de "transnacionalización subordinada". En este proceso, la estructura industrial que logró participar con hegemonía en la estructura productiva y laboral (bien podría ser considerada una burguesía industrial nacional) al ver su incapacidad para decidir sobre ramas más dinámicas de la economía, se dirigió a buscar sectores de alta rentabilidad financiera (no precisamente productiva), sin capacidad de decisión sobre las ramas dinámicas de la economía nacional.

Tal como dice Wainer (2018), de esta instancia de progreso económico con foco en la industria nacional, se puede sintetizar que lo que generó el entonces Presidente de la Nación Kirchner fue un cambio de régimen macroeconómico que "promovió una incipiente hegemonía de la gran burguesía industrial".

Esta noción de hegemonía se tornó fundamental para el contexto, para reconocer de primera mano la estructuración de una clase política y su propia estructura de poder. Además, fue vital para pensar la estructuración y el direccionamiento de las acciones de las políticas económicas tomadas por el Gobierno, como también de las referidas a la generación de empleo durante el proceso político en cuestión. En este

caso, la hegemonía consolidada de la que se habla es la capacidad que presentaba el actor (en este caso burguesía industrial) para hacer pasar sus intereses particulares como los de la nación entera. Es fundamental considerar la existencia de esta consolidación hegemónica por parte del sector industrial argentino, debido a que en una economía históricamente primarizada, su existencia significó un viraje no poco interesante en la correlación de fuerzas desenvueltas en el proceso político y económico nacional.

Esto trajo aparejadas como consecuencias una ausencia de cambio estructural en el perfil productivo-industrial y, por lo tanto, en el perfil ocupacional para el mercado laboral; una acumulación de capital "expansiva" lo que significó un aumento de la producción sin inversiones tecnológicas ni en insumos productivos, y una creciente oligopolización de los mercados de bienes y servicios a partir de un acotado proceso de reindustrialización, tanto en términos cualitativos como cuantitativos.

Administración y hegemonía logran amalgamar una lista de actores interrelacionados con objetivos bien planificados, con lo que constituyen o empiezan a dilucidar un propio "régimen político". Este es la puesta en ejercicio de un "conjunto de reglas y asignaciones básicas de recursos políticos, de acuerdo con las cuales los actores ejercen la autoridad imponiendo y poniendo en vigor decisiones colectivas sobre cierta población".

Todo el recuento acerca de la estructura social y productiva debido a que las políticas desarrolladas por los distintos gobiernos nacionales se llevaron adelante a partir de la etapa de "posconvertibilidad" a la que se hace alusión. Es en ese contexto en el que las instituciones argentinas (ya recuperada su credibilidad y afianzada su autoridad) debieron planificar medidas para la asistencia a la población y para la potenciación de las capacidades tanto de los argentinos como de los entramados que éstos habitan, en favor de los distintos sectores del mercado laboral nacional como el ya mencionado industrial, o los de servicios, entre otros.

Tras una recuperación y una potenciación real del mercado de trabajo durante la etapa de posconvertibilidad, se inició un nuevo escenario económico de especulación financiera que durante más de diez años vio profundizar la incertidumbre y la destrucción de puestos de trabajo formales sobre todo en el ámbito privado. El dato, traído a través de Infobae³ es que, desde 2014 hasta octubre de 2023, el mercado laboral formal en Argentina creció en aproximadamente trescientos mil puestos de trabajo: un número preocupante por lo escaso, que constituye un 5% sobre el total de puestos de trabajo existentes.

Ya mencionada la actualidad argentina en que, por decisión estratégica las instituciones del Estado están cuestionadas como posibilitadoras de crecimiento, se puede decir que desde hace años vienen teniendo un papel de reparto para el sector. La Argentina, que durante la crisis de la convertibilidad hubiera contado con niveles altísimos de pobreza y desempleo, y tras haberse recuperado durante la etapa de posconvertibilidad, volvió a incurrir en la senda de la destrucción de su entramado económico y productivo durante los últimos 12 años. Y como un ejemplo suele aclararlo todo, la actual noticia de la paralización de la actividad en las más grandes industrias del país no deja de ser una novedad alarmante⁴.

³ <https://www.infobae.com/economia/2023/10/21/la-verdad-del-mercado-laboral-diez-anos-de-bajo-crecimiento-y-alta-informalidad/>

⁴ <https://www.telam.com.ar/notas/202402/656482-acindar-cierre-plantas-caida-ventas.html>

Durante los últimos años, no sólo el acceso a bienes y servicios en general sino la oferta laboral ha sufrido la constante crisis y estancamiento, a partir de una evidente ineptitud por parte de las administraciones para generar puestos de trabajo en el sector privado. De esta forma, la administración pública en general se convirtió en el sector laboral más estable por asegurar condiciones laborales mínimamente dignas como ser seguridad social, actualización periódica de haberes y el principio mínimo de estabilidad laboral, mientras un crecimiento exponencial en el lado opuesto empezó a poner en peligro cualquier posibilidad de progreso: la forma laboral informal, que es precaria, flexibilizada y desorganizada, empeoró en términos cualitativos la estructura económica y productiva tanto en los ámbitos locales, regionales y también nacional, debido a las pobres condiciones de empleabilidad que para la población no aseguran ni un presente ni un futuro de dignidad, es decir, no pueden asegurar a una familia ni siquiera los cuatro platos de comida diarios por persona, necesarios para la subsistencia.

Acorde a distintas modalidades de medición, es altísimo el porcentaje estimado de trabajadores y trabajadoras hoy enlazados a la denominada economía informal o popular. Estos trabajadores y trabajadoras, que se encuentran casi cinco millones de personas en todo el país, llevan adelante tareas de lo más diversas, empezando por los rubros más invisibilizados históricamente como ser recolectores de residuos, barrenderos, recicladores, entre otros rubros relacionados con el mantenimiento de espacios públicos, hasta sectores con mayor pujanza pero el mismo grado de informalidad como ser obreros de la construcción, carpinteros, chapistas, pintores y tantos otros que son rubros vitales para la industria nacional y que hoy no posibilitan salarios dignos, estables ni con algún tipo de seguridad social. Esto torna la estadística en un punto difícil de procesar debido a que, si bien no son propiamente personal desempleado, en realidad no existe para ellos ningún tipo de formalidad ni seguridad que les permita transitar la vida con dignidad más que las iniciativas de asistencia económica para la subsistencia que, hasta administraciones pasadas, el Gobierno nacional fomentaba.

Así se ven en la ciudadanía las características de unas múltiples crisis estructurales que afectan en simultáneo la vida en sociedad y que impiden el pleno desarrollo laboral, social, económico y productivo. Aunque se mencionaron alcances positivos para el país durante los últimos años, se hace notorio que escasean las estrategias de vinculación y potenciación que hagan a estos cambios rendir algún tipo de frutos para el conjunto de la población. Esto evidenciado en que no toda la ciudadanía es lectoescritora, ni toda la población joven terminó los circuitos de educación formal previo a insertarse en el mercado de trabajo, derivando en unas modalidades de incorporación laboral signadas por la precariedad. Además, tampoco existen de forma general las condiciones materiales para posibilidad la conectividad a redes de internet de forma pública y universal.

Todas estas características se dan en una comunidad fundamentalmente urbana como lo es la argentina; uno de los países que más población urbana tiene en términos porcentuales en el mundo con aproximadamente el 90% de su población establecida en entramados urbanos. Esto contribuye a la identidad de América Latina, que posee más del 80% de su población total en entornos urbanos, posicionando al continente como la zona con mayor porcentaje de población de estas características, de las que también se desprende el dato alarmante de tener los mayores niveles de desigualdad económica y social en el mundo.

En este panorama, trabajadores y trabajadoras de todos los rubros y sectores ven las propias dificultades de cualquier entramado urbano del mundo, y son por esto frecuentemente eyectados de sus trabajos tradicionales hacia distintos sectores o, en el mejor de los casos, hacia formas contractuales de empleabilidad que, con mayor flexibilidad, permitan cubrir los costos de contratación y permanencia. Esto forma parte de las modalidades de vida asumidas a partir de un sistema capitalista que, eficiente en la producción de bienes y servicios, no muestra ningún tipo de distribución coherente e inclusivo para la totalidad de la población. Tal como se verá en el próximo gráfico, la población argentina enfrenta en la actualidad una realidad alarmante en extremo debido a la fuerte licuación de sus haberes y a la creciente inflación que, en aproximadamente un 20% mensual actualmente, deja a muchas familias sin posibilidades de asegurarse una vida digna. Este cuadro presenta información actualizada de principios de 2024, lo que implica que esos números bien podrían hoy haber aumentado cerca del 40% del valor nominal expresado.

LA NACION

Canasta básica total

\$596.823

La Canasta Básica Total (CBT) establece el ingreso que un hogar tipo debe tener para satisfacer, por medio de la compra de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.), un conjunto de necesidades consideradas esenciales. Este monto delimita la "Línea de Pobreza" (LP).

VALOR DEL 01/2024

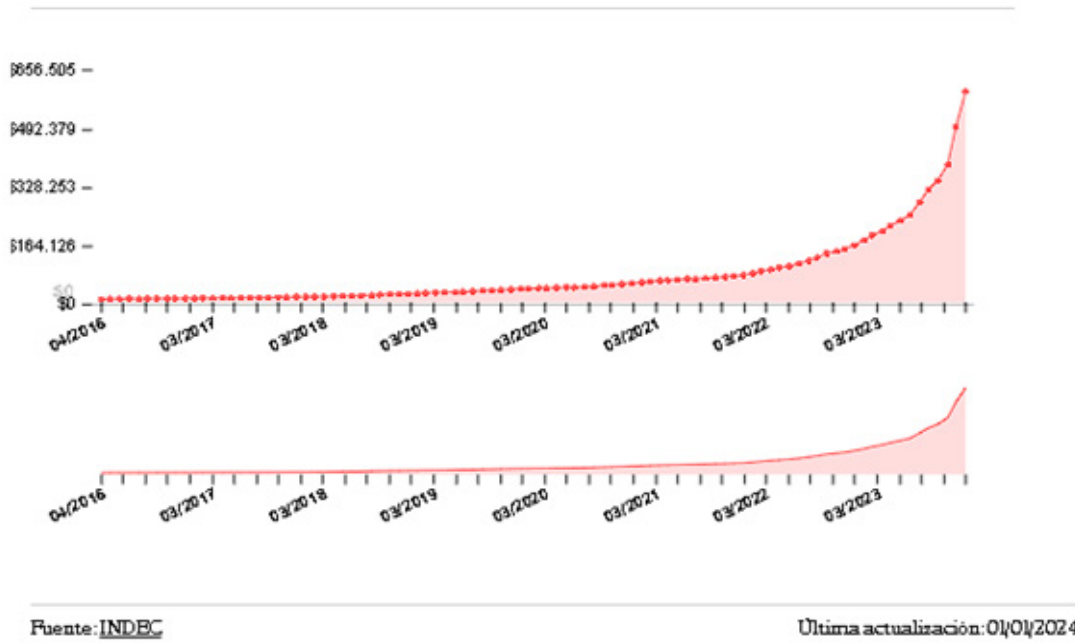


Gráfico 2. Fuente: INDEC – Cuadro interactivo publicado por La Nación. Enlace en anexo.

Así se enmarca la característica principal del mercado de trabajo en Argentina, producto de una nueva modalidad de intervención de lo público y una fuerte penetración de las formas regulatorias del mercado en la estructura económica y productiva: no se prioriza la estabilidad sino la informalidad bajo el nombre de "flexibilización", ni se espera seguridad sino laxitud en las relaciones laborales contraídas.

Actualmente, el contexto mundial está atravesando cambios profundos. El globalismo tal como se lo conocía no deja de sufrir graves embates a partir de distintas medidas adoptadas por parte de los principales actores políticos internacionales; sobre todo se está viendo puesto en cuestión a partir de eventos como la guerra entre Rusia y Ucrania, el caso de "Brexit" que afecta a la Unión Europea en su conjunto debilitándola como actor relevante en el orden mundial, la guerra comercial entre los Estados Unidos y China, que adjunta a la posible victoria de Trump en las próximas elecciones nacionales del país norteamericano vaticina un escenario de creciente cuestionamiento hacia los Tratados de Libre Comercio vigentes en la actualidad, entre otras cosas.

Afectado, pero no sólo atacado por la crisis sanitaria global del COVID-19, sino también por los distintos actores de peso en la escena mundial, el mercado laboral mundial pero sobre todo argentino se torna hoy difícil de entender y, consecuentemente, muy difícil de abordar a futuro. El país atraviesa una situación de crisis estructurales en casi todas sus áreas como ser las de economía, política, producción, salud, educación, cultura, y la lista podría seguir. En este sentido, el sector económico y productivo nacional no es ajeno a esta situación, atravesando también un periodo de estancamiento pocas veces visto que hace necesario reconocer para comprender, qué estuvieron haciendo los dirigentes políticos en Argentina en los últimos años con miras a fortalecer su mercado laboral, productivo, y además qué políticas viabilizaron en materia doméstica para este mercado así como las modalidades que adoptaron las instituciones públicas encargadas de potenciarlo.

Llegado este punto se torna necesario referir a la debilidad en las estrategias de estructuración de los entramados laborales por parte de dirigentes y empresarios argentinos, quienes precisamente por no estar a la altura de las circunstancias, no permitieron forjar un proyecto de desarrollo para la correcta y efectiva explotación de los recursos argentinos, ni mucho menos explotar las condiciones objetivas de una población que, sin trabajo ni educación, encuentra más probable subsistir en la desdicha o buscar posibilidades en otras latitudes antes que prosperar en los suelos de Argentina. La información que caracteriza a nuestro país es actualmente desalentadora, a partir del dato de que la población infanto-juvenil en situación de pobreza llega al 50% sobre el total para el año 2023⁵, o que los adultos mayores en edad de jubilación forman para el Presidente eran plausibles de ver licuados sus ingresos debido a que "constituyen el sector que menos pobres tiene"⁶, aún recibiendo uno de ingresos más bajos de la historia para su sector, cercanos a los U\$S150 mensuales⁷ al momento de escribir este trabajo.

⁵ <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-46>

⁶ <https://www.perfil.com/noticias/politica/la-reaccion-a-los-dichos-de-javier-milei-por-el-ajuste-a-jubilados.phtml>

⁷ <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/la-casta-no-son-los-jubilados-por-graciela-ocana.phtml>

Es contradictorio caracterizar como "difícil" la vida en un país tan próspero; o como "pobre" a la sociedad que habita las tierras más fértiles del planeta. La fertilidad de los suelos de la pampa húmeda argentina cobija las condiciones más favorables del mundo para el intercambio agropecuario, bajo el nombre de "renta diferencial de la tierra", la que permite una rentabilidad entre 6 y 7 veces mayor que la de otros territorios del mundo. Este concepto es pensado en términos comparados internacionalmente, y según Flichman refiere a "las diferencias internacionales de costos, originadas en la calidad de nuestros suelos y climas". Además, la diversidad ictícola en ríos, lagos y mares presentan una fauna marina de lo más diversa, la cual sirve de recursos para alimentos pero también para desarrollos económicos y productivos diversos. Como si fuera poco, también es el país poseedor de las reservas de recursos más precisados por el mundo como ser el agua potable, el petróleo, el gas, entre otras cosas.

La población argentina puede reconocer en sí misma las contradicciones del mundo que la rodea: entre las bondades brindadas por la naturaleza y la agresividad y escasez con que ahogan a la población las leyes de mercado; entre la solidaridad heredada de las comunidades originarias, cuyo bienestar es raíz y fundamento de la vida, y la competencia atribuida, por una economía de mercado asfixiante, como rasgo propio de la vida. Es imposible amalgamar visiones del mundo tan diversas, aunque la vida capitalista se esmera en hacer el intento de forma ideológica, económica, coercitiva, etcétera... de todas formas: a la fuerza.

Ante las fuerzas de mercado, que operan para destruir cualquier dinámica reflexiva y comunitaria de producción y consumo, de vida y subsistencia, se reconoce en la esencia de la gestión pública el objetivo de construir el proceso inverso: la cosa pública convoca a grupos humanos para la planificación de objetivos comunes que forjen el bienestar y no aporten a la destrucción de lazos comunitarios.

La credibilidad y confianza en los entramados urbanos crece o decrece acorde a las posibilidades que en ellos se inscriben y a las oportunidades que en ellos se brindan. En la Argentina actual se ve cómo la desidia se apodera constantemente de los espacios públicos, sobre todo en espacios que dejaron de ser seguros para el intercambio entre personas y que ya no cobijan comunidades sino que, desprovistos de toda humanidad abren las puertas a mercados ilegales como el del narcotráfico o los variados tipos de explotación, o a mercados legales pero en general tan destructivos de los lazos comunitarios como los de la especulación rentística, financiera, con características como la precarización laboral, entre otros.

De esta manera, se torna pertinente el presente trabajo por establecer ciertos faros u horizontes para que la población argentina en situación de desempleo y/o vulnerabilidad se pueda sostener a través de políticas lógicas de potenciación de la empleabilidad, y para que se pueda proponer nuevos caminos hacia el éxito. Se torna pertinente pensar en formas participativas de potenciar los distintos entramados productivos y comerciales tanto locales o regionales, por el hecho de volver a dar vida y movimiento a regiones que año tras año y de forma ininterrumpida pierden más de lo que ganan en cuestiones de oportunidades laborales para su ciudadanía. Es fundamental reconocer en las políticas de empleo motorizadas por los distintos estados la principal modalidad de potenciación del mercado de trabajo argentino, debido a que la ansiada llegada de inversiones productivas al país requiere principal y obligatoriamente de la existencia de unas condiciones económicas beneficiosas para su exitosa ejecución, y es imposible augurar un buen futuro en sociedades aturdidas por el desconsuelo, desoladas al extremo.

Se considera pertinente, urgente y necesario el viabilizar estrategias de potenciación del mercado de trabajo con un profundo conocimiento de las necesidades de cada región, reconociendo tradiciones y costumbres que hacen a la identidad nacional en cada punto del territorio y priorizando modalidades de intercambio que apunten a reconocer las potencialidades, a construir confianza y a posicionar como competitivos a sectores que hasta hoy parecen olvidados por la administración del Estado nacional. De esta forma, mejorar la intervención en cuestión no sería un vago argumento para agregar legajos o estructurar nuevos caminos a una política ineficiente, sino que se convierte en la excusa para efectivamente mejorar la intervención, dotarla de mayor viabilidad y pretender unos más elevados parámetros de éxito para la misma a partir de su coherente aplicación en cada contexto territorial.

Marco teórico

En el presente trabajo se busca conocer el sentido y direccionamiento que guía a las políticas públicas en general y a esta intervención pública en particular, desde el momento de su diseño y pasando por su ejecución, procurando entender de primera mano los fundamentos y metodologías de que se servía el personal técnico especializado de los distintos Estados (pero poniendo el foco sobre todo en el Nacional) al momento de la ejecución de la intervención de la que se ocupa este trabajo.

Las acciones desarrolladas por la humanidad, y por tanto las de los diversos cuerpos administrativos del estado que son las analizadas en este caso, son la mejor evidencia de las ideas y de los objetivos tentativos que proponen desde sus instituciones para cambiar la realidad. Las decisiones tomadas por estas personas se convierten en el rasgo central que caracteriza el punto primordial de las intenciones, los intereses y voluntades de quienes actúan en las distintas arenas de acción. Se considera que la “arena” en que se desarrollan las acciones humanas es en su sentido más amplio el propio mundo, y que la primera chispa o el detonante para la constitución de una acción planificada es antes que cualquier otra cosa, la potencia humana. Definida por Franco Berardi (2018), la potencia humana es una condición que posibilita cualquier transformación; potencia es la energía que conecta a una posibilidad inscripta en el presente con el respectivo sujeto que la movilizará. Así queda claro que, para manifestarse, la posibilidad necesita indefectiblemente de su conexión con un sujeto (o en este caso un ciudadano) que la haga efectiva en determinado espacio.

Se convierten entonces en asuntos de importancia para el análisis, los lineamientos que los gestores de la política consideran convenientes o innovadores al momento de diseñar la medida, debido a que es fundamental encontrar una relación coherente entre los objetivos planificados por la administración y las posibilidades de implementación que la realidad permite poner en juego, tanto a partir de las relaciones de poder construidas entre actores, como también a partir de las herramientas técnicas y tecnológicas disponibles para su mejor ejecución; desde su planificación hasta su monitoreo y evaluación. Esto logra poner en evidencia las ideas que motivan a la acción estatal, como también la coherencia en las estrategias de intervención, las que acorde con los recursos más utilizados de gestión de las instituciones públicas deben ser las más efectivas y eficientes para la solución de determinados problemas públicos. Así, se busca conocer el bagaje ideológico del que se servía y sirve el personal burocrático profesional argentino con miras a erradicar las formas ilegales e informales de trabajo indecente, concretamente a partir de revisar y estudiar los documentos de trabajo esbozados por el personal de la administración nacional, compartido a trabajadores y trabajadoras de oficinas de empleo locales tanto en capacitaciones como en actualizaciones periódicas informativas, o también a partir de documentación formal y guías de trabajo brindadas a la administración local para el correcto desarrollo de las instancias en el territorio. En éstos últimos se ponen en cuestión las ideas que motivan y guían el comportamiento del personal administrativo hasta el cumplimiento de los objetivos generales propuestos para el mundo del trabajo.

En un mundo caracterizado por su impredecibilidad, el pensamiento y la acción pública se encuentran en medio de la turbulencia. La realidad contiene una cantidad de actores cuyos intereses, grados y bases

de sustentación de poder son de lo más variadas, particulares y diversas, lo que demanda de su parte estrategias también diversas para mantener un sentido y accionar lineales para el cumplimiento de sus propios objetivos e intereses en determinado contexto. Es lineal el sentido que guía a las acciones públicas en tanto responde casi obligatoriamente a los fundamentos de lo que se conoce como bienestar público o social, y más básicamente responde a lo que se conoce como vida urbana o vida en sociedad: acciones "lineales" en tanto acciones que buscan asegurar el cumplimiento de ciertos derechos básicos establecidos en las cartas fundacionales de las naciones y comunidades, como por ejemplo el derecho al trabajo para priorizar el acceso a la vivienda propia, también a la salud, educación y correcta alimentación. Acciones lineales en tanto acciones claras, estratégicas, con un sentido definido y unos objetivos claros. En ese sentido las ciencias sociales deben precisar la elaboración de técnicas e instrumentos que permitan enfrentar los rasgos injustos de la vida en sociedad y construir paliativos que resulten efectivos, con proyectos pertinentes y viables que aporten a modificar el sentido de la realidad social para bien. Al planificar, por tanto, se hace determinante considerar los recursos y el personal existentes, como también los procedimientos a establecer; esto se torna crucial para los efectos que el programa de políticas pueda tener, tanto en la generación de apoyo político, burocrático e individual, como finalmente para asegurar el éxito de la medida.

De esta forma cabe conceptualizar en primera medida a la gestión pública. Este concepto, para nada inocente, se deriva de otros más conocidos como "administración pública", "gestión estatal", "ciencias administrativas" y otros relacionados, los cuales refieren al análisis de las modalidades siempre diversas que pueden guiar a la administración de los asuntos denominados comunes. Además, refieren a la forma de aplicar dichas modalidades de gestión, lo que se constituye también un aspecto fundamental para asegurar la coherencia de la gestión pública en cada institución.

La gestión pública es un tópico a tratar, y se pone el énfasis en ésta dentro de una institución determinada, debido a que inexorablemente se lleva adelante en una organización humana como cualquier otra, compuesta por individuos cuya formación, creatividad y posibilidades son limitadas y situadas. Estos individuos desarrollan tareas específicas para la organización, con objetivos más o menos claros. La organización que deriva y proviene de la gestión pública es, por lo tanto y en palabras de Thoening (2006), "una configuración social dedicada a la prestación de bienes y servicios que revisten importancia pública".

Para explicar este concepto, se puede partir de dos caminos diversos. En primer lugar, trazar un camino histórico contextual que permita entender qué evolución histórica del Estado y sus funciones se dio en los diversos contextos sociales, en los cuales se vio transformada la fisonomía misma de la estructura pero también los horizontes y objetivos propuestos por sus teóricos.

Dentro de este camino o punto de vista, se busca al menos relatar los parámetros de funcionamiento que deben guiar al accionar público, como ser fundamentalmente los de eficiencia y eficacia presentes en toda la bibliografía formativa del personal de la administración pública en los distintos niveles, entre otros conceptos. Estos parámetros en su enorme diversidad, evidenciaron la complejidad extrema que reviste la actividad pública, lo que llevó a replantear la totalidad de los estudios acerca del tema.

Por otro lado, se puede reconocer otro camino o enfoque estratégico académico, que reconoce dos teorías que dan surgimiento a otra forma de comprender a la gestión pública, en tanto objeto de análisis, diverso al de la administración pública como pura planificación de acciones organizacionales. En este enfoque

se diferencia entre desarrollos consolidados en la Escuela de políticas públicas, la que de forma heurística propone un desarrollo conceptual para fundamentar el surgimiento de cada intervención; y por otro lado un enfoque de negocios que, focalizando en parámetros de la gestión privada, propone reconocer mejoras en los objetos de gestión, en los procesos y en los fines a alcanzar.

Tal como lo menciona Hood (2000), la gestión pública como objeto de estudio se refiere al "problema de cómo designar y operar servicios públicos, y el detallado trabajo del gobierno ejecutivo".

Una aproximación a la intervención en cuestión permitirá recopilar la información necesaria que permita entender cómo operaban los actores durante esta política, por qué lo hacían de determinada manera (y no de otras), tanto desde el entendimiento de la gestión pública en tanto su camino histórico contextual, como también desde un enfoque de políticas que permita analizar viabilidad y pertinencia de la intervención, desde los parámetros de eficiencia, eficacia y efectividad.

Lo primero que se debe comprender es que el estatus de esta intervención la convertía esencialmente en un asunto de interés público, y no en algo propio de la naturaleza de las cosas, sobre todo en el hecho de que respondía a problemas similares de formas siempre variadas en un territorio extremadamente amplio y vasto como el argentino. Además, tener en cuenta que planificar no deja de ser resituar personalidades o redireccionar acciones para que finalmente configuren otro sentido, o cumplan sus propósitos de una forma más correcta.

Tal como expresa Pichardo Muñiz (1985) es necesario "diseñar estrategias para cerrar la brecha entre lo que se puede alcanzar y lo que se desea que suceda". Esto se logra pensando estratégicamente, habilitando nuevas formas de configurar el espacio político y permitiendo una salida de la instantaneidad que promueve la vida contemporánea. "Planifica quien gobierna" es una frase muy que suma a esta conceptualización y detona muchas preguntas que permiten acercarnos a la realidad argentina ya detallada. ¿Quién planifica entonces en la Argentina? ¿Y si quien planifica es la oficina del Fondo Monetario Internacional en Casa Rosada? ¿O las oficinas de la embajada estadounidense en Argentina? ¿Existe gobierno nacional posible en un contexto de crisis de la soberanía nacional? ¿Qué posibilidades de planificación estratégica reviste un Presidente de la Nación declarado anarquista y liberal?

Oszlak y O'Donnell dicen en su "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" (1981) que "la política estatal constituye (...) un conjunto de iniciativas y respuestas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado permiten inferir la posición del estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad".

En primer lugar es necesario considerar que toda intervención planificada para la solución de problemas públicos, responde a un lineamiento ideológico y a una concepción determinada acerca de la gestión pública. Es imposible analizar esta o cualquier política a la luz de los hechos, sin reconocer en primer lugar bajo qué estructuras teórico-conceptuales se enmarca y qué estado de situación contextualiza la vida y las acciones de los individuos relacionados.

Tal como dicen Oszlak y O'Donnell, afirmando sobre el contexto en que se inscriben las políticas, que estas responden a un "conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras

variables". Con esto los autores logran poner de manifiesto que las políticas no son aisladas ni perfectas, sino que son fundamentalmente una idea que, una vez puesta en práctica, muta y ve distorsionados sus límites hasta lograr aplomo con la realidad.

Además, y como lo expresa Allisori, "lo que creemos y juzgamos importante no depende de las evidencias que se nos presentan sino de los anteojos conceptuales a través de los que percibimos esas evidencias". Así es que deja de ser importante si la medida reviste de urgencia o importancia; lo que importa está en evidenciar qué conflictos atraviesa el sector en primera medida, los que luego derivarán en distintas modalidades de "posible solución" tal como la que se analiza en el presente trabajo. Es decir, antes de analizar la intervención pública aislada y su grado de solución de los problemas de los argentinos en el ámbito laboral, se torna necesario definir cuáles se cree que son esos problemas.

Para lograr ver esto de forma más particular, se deben reconocer las posturas más frecuentes en el estudio del trabajo en el mundo y también, en la Argentina.

Tal como lo dijera Habermas nuestras sociedades están "fundadas sobre el trabajo". Esta actividad, que ocupa una parte esencial de la vida de los individuos, es el principal medio para la subsistencia de cualquiera que habite en sociedad. El trabajo determina finalmente la presencia efectiva del humano en el mundo a partir de la construcción y posesión de algo externo y que le es ajeno a la propia persona, algo que en el momento mismo de efectuar, deja de pertenecer a su autor: la obra creada, vista como creación, propiedad de un autor que pone ante los ojos de los demás una muestra de algo nuevo en el mundo, es una evidencia que los ojos pueden atestiguar y el espacio ve inmortalizada para todos.

El trabajo es una de las actividades constitutivas de la humanidad. Ya en los libros *La República* o *La Política*, Platón y Aristóteles hacían mención al trabajo y no sólo a este como concepto, sino a la forma en que el trabajo estructuraba los estamentos de la sociedad: a través de una visión organicista definían para los distintos sectores de la comunidad actividades bien diversas que daban a cada quien su lugar de pertenencia en el mundo basados en distintos principios de justicia: para los sectores más bajos en el orden social como ser los esclavos, el trabajo era fundamentalmente fortaleza física y, ni más ni menos que dar la vida física por el cumplimiento del deber. Dentro de otro sector o estamento, los mendigos y artesanos, cubrían el mismo espacio de la que podría ser una "pirámide social" de la época: éstos por igual vivían de la retribución recibida de otros, por lo que igualmente habitaban en la servidumbre, al igual que quienes se dedicaban a actividades comerciales. Según Aristóteles, este tipo de personas no podrían ser ciudadanos jamás debido a su sumisión ante la necesidad, y la no disposición de su libertad para participar de las actividades propias de la ciudad. También se encontraban los reyes filósofos, quienes sí eran ciudadanos plenos y estaban exentos de las actividades duras del trabajo. Por no trabajar, eran libres, y por ser libres contaban con el tiempo y la disposición para reflexionar acerca del sentido de lo común. Eso sí, "para mandar, primero hay que saber obedecer". Esta frase marca también el sentido y dirección del trabajo, desde la antigüedad griega y hasta nuestros días.

Estos autores profundizaron acerca de la forma de organización de la sociedad, con la forma de un "organismo vivo" como el cuerpo humano, dotado de partes diferenciadas pero que, cumpliendo distintas tareas, lograban integrarse plenamente a un "todo": esta era la sociedad. En ella, las partes individuales que eran los seres humanos se integraban cada uno en su especialidad o en el lugar que tenían ya de antemano

destinado, logrando a partir del esfuerzo individual el pleno funcionamiento del organismo social.

A partir ya de esta integración de partes a un todo u organismo social, los autores "contractualistas" también aportarían su visión dándole sentido y finalidad a esta ligazón entre los seres vivos. Estos autores contractualistas insertaron conceptos muy importantes para pensar las formas diversas de organización en sociedad: desde Hobbes, con su concepto de Leviatán o amo-dominador ante el cual se pacta por miedo a perder la propia vida; pasando por Locke, y su tipificación de la propiedad privada, ya no como un espacio de privación del sujeto de su aparición en público, sino como una posibilidad de evidenciar la existencia en el mundo y dejar su marca en él, apropiándose de algo que previamente le era ajeno: apropiándose para sí de un objeto externo, al que someterá a su propia voluntad; hasta Rousseau, quien hace el aporte central del reconocimiento de la unidad de este cuerpo social que, a pesar de estar constituido de infinitas individualidades, responde a una voluntad general unívoca y claramente determinada que enfoca el horizonte deseado de todas las partes que integran a la sociedad.

Es recién durante el siglo XVIII que el término "trabajo" encuentra cierto rasgo de unidad, constituyendo un concepto íntegro y cambiante entre diversos rubros, sectores y actividades. La noción de trabajo pasa a ser, en una sociedad totalmente orientada hacia la búsqueda de abundancia, la relación que reúne a individuos con miras a hacer una contribución a cambio de una retribución. El fundamento meramente utilitario aparece para dar un nuevo sentido a la actividad, que ahora tendrá un valor monetario fundado en el tiempo invertido por el humano para desarrollarlo.

Así, el trabajo se vuelve la clave de la autonomía individual. Pasa a ser la raíz de una sociedad liberal en gestación, a la que sólo se pertenece en cuanto se pueda acceder al beneficio del trabajo. El trabajo, en este contexto, reafirma su contenido cristiano de "dignificar", atribuyéndolo como herramienta de salida del estado natural y hacia un estado civilizado. Este siglo ve la invención, entonces, del concepto de trabajo como "lo que produce riqueza", como un "factor de producción".

A partir de estos cambios y fundamentalmente desde el siglo XIX, el trabajo dejó de poseer una condición negativa de esfuerzo, pena, sacrificio, para empezar a cobijar la "libertad creadora" de la humanidad.

Tal como dicen Helen Hirata y Philippe Zariffian, (Pensar el Trabajo. Debate y actualidad; PENSAR EL TRABAJO, 2007) "hoy vivimos con un concepto del trabajo que es un conglomerado, el producto de la yuxtaposición y del agrupamiento no repensado de tres dimensiones del trabajo: el trabajo como factor de producción, como esencia del hombre y como sistema de distribución de los ingresos, de los derechos y las protecciones". Esto trae varios cambios fundamentales en la noción de trabajo y en la estructuración de la vida humana alrededor de este concepto, y también prioriza la condición utilitaria del trabajo, en que la finalidad es que éste constituya fuente de riqueza y ya no la actividad propiamente desarrollada, ni el crecimiento intelectual a partir de la tarea llevada a cabo.

Durante los últimos años, se comenzaron a desarrollar investigaciones, documentos, distintos trabajos con el foco puesto en el "trabajo". En el texto ya citado, se menciona que el trabajo se volvió "la fuente principal de relaciones sociales, relaciones personales, de representaciones comunes, en resumen, una norma y un mundo (...): es trabajando que se adquiere los medios para vivir, pero también el trabajo es el lugar principal donde se puede mostrar sus capacidades, darle utilidad, participar a la construcción de nuevas

realizaciones" (p. 28).

Hasta los años setenta se reconoció la centralidad del trabajo como campo estructurador de otras relaciones sociales, y también de las subjetividades humanas. Sin embargo, a partir de 1980 se inició un nuevo proceso en las relaciones capital-trabajo, con implicaciones profundas para los mercados, los sistemas industriales y sus procesos laborales, para las organizaciones de los actores productivos y los intercambios de éstas con el Estado. El reconocido auge del neoliberalismo como una teoría renovada acerca de la individualidad humana, sumando ahora renovados argumentos acerca de la flexibilidad, descentralización y reestructuración productiva, "cambió los énfasis de la investigación laboral hacia la fragmentación de los mercados de trabajo, el cambio tecnológico y de organización del trabajo y la flexibilidad en las relaciones humanas" (íbid; p. 38).

En la Argentina el proceso tuvo sus particularidades. Las transformaciones económicas, políticas y sociales que se llevaron adelante desde fines de 1800 en adelante, fomentaron una activa integración del territorio al mercado internacional con las exportaciones de productos primarios. Esto generó una demanda cada vez mayor de mano de obra para el trabajo, tanto de hombres, mujeres, adultos y menores, ya sea en áreas urbanas (fundamentalmente en la Ciudad de Buenos Aires) como también en sectores rurales, y en pequeños conglomerados urbanos del interior del país.

Ante esta transformación con modernización de la ciudad más importante del país, como de los centros urbanos más próximos también, se empezaron a ver también las características que hacen al mercado de trabajo en cualquier parte del mundo: largas jornadas laborales rozando la esclavitud, desvalorización de los jornales percibidos, irregularidades varias en las condiciones de empleo, entre otras cosas que insertaron al entramado las tensiones propias de sociedades civilizadas, aparte de la necesidad de avanzar en una legislación que establezca las relaciones entre empleados y empleadores, pero también al comercio y al Estado.

En este contexto, Théret (2000) expresa la noción de "institucionalismo histórico", en donde expresa que las instituciones se originan a partir de las relaciones sociales y en los conflictos que resultan de ellas. De acuerdo con esta óptica, las instituciones aparecen con la finalidad de regular el conflicto aunque no lo eliminan, con lo cual se apunta a encontrar una relación más armónica pero igualmente indisoluble entre los sectores en pugna. Esto, según el autor, profundiza además una alianza entre economía y política en la que una no elimina a la otra.

Y como expresa Foucault en sus clases (1978), la política lejos de eliminar el rasgo conflictivo de las relaciones humanas, por el contrario prolonga el conflicto a partir de la sanción de una determinada relación de fuerzas. La política entonces, a través de sus mecanismos, instituye una jerarquía (nueva o ya preestablecida), lo cual trae consecuencias sobre la distribución del ingreso, del poder, es decir sobre el acceso a los rasgos comunes de la vida en sociedad. Entonces la cuestión fundamental es la de discutir acerca de esas distribuciones, reconociendo que en cualquiera de ellas se prioriza antes que nada la supervivencia y armonización (dentro de lo posible) de todos los sectores.

Se hará mención entonces, a las políticas de empleo desarrolladas fundamentalmente durante la posconvertibilidad, por ser éstas el motor que dio nacimiento a las que hasta ayer nomás se conocieron como

políticas para el fomento del empleo, entre las que se incluye la abordada en el presente trabajo.

Tras este recuento teórico acerca de las nociones del Trabajo y el Empleo en Argentina, se puede hacer mención de las políticas de empleo desarrolladas en el país a través de sus distintas administraciones nacionales. Éstas tuvieron distintos momentos históricos, con mayor o menor predominancia acorde a los direccionamientos estratégicos seguidos por las potencias mundiales y, también, según la capacidad gubernativa que ostentó cada gestión, las que en Argentina resultaron tener autoridades y formas de abordaje muy divergentes.

Tras el fracaso de las políticas diseñadas en el Consenso de Washington, se inició en Argentina un proceso de re-regulación de las instituciones y de los procesos de políticas, en lo que se mostró otro abordaje posible acerca de las formas de adquirir competitividad económica, gobernabilidad con estabilidad política y sobre todo trabajo y protección social. Tal como dice Carlos Tomada, quien fuera Ministro de Trabajo y el responsable de la creación e implementación de estos programas de empleo, "no hay globalización posible, aún pensada del modo más apolítico y técnico de la economía o la productividad, si no descansa en la valorización de los impulsos modernizadores propios y autóctonos. Es decir, si la globalización no es impuesta sino fruto de una cooperación internacional justa y equitativa".

De esta manera, las políticas implementadas presentaron un rasgo diferenciado de las propuestas para la flexibilización y precarización, a partir de una diferencia ética con la denominada "sociedad de mercado", y proponiendo una "sociedad del trabajo" que proponga resolver el dilema de la integración social a partir del fomento de la solidaridad y de una fuerte gestión estratégica de la innovación. Esta es una visión que da sentido a la recuperación de la política y del Estado como factores esenciales para la implementación de una política pública del desarrollo, a partir de algunas líneas principales con cuatro objetivos clave: 1) el crecimiento del empleo en general y del empleo formal en particular; 2) la mejora en la distribución del ingreso; 3) el fortalecimiento de las instituciones del trabajo; 4) la formación profesional y laboral de los trabajadores.

Para estos cuatro objetivos clave, la presencia del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se tornó fundamental, con foco principal en la "política de ingresos", esto es fomentando el incremento del salario y de las prestaciones de la seguridad social, estimulando la demanda efectiva para producir incrementos en la producción, la inversión y la creación de puestos de trabajo.

De esta forma, la administración nacional se demostró, a partir de las políticas de empleo implementadas, innovadora por la correcta articulación de políticas macroeconómicas con las laborales y sociales de cada entorno o región, vinculando el crecimiento del producto y la inversión y movilización de recursos económicos y financieros con la creación de empleo, en los términos de "empleo decente", según los estándares difundidos por la propia Organización Internacional del Trabajo.

También, esta "sociedad del trabajo" puso en el centro de la escena la idea de "empleabilidad", la cual implicó, a través del trabajo, fomentar la dignidad de las personas pero también recuperar en el trabajo un ámbito de desarrollo del talento humano productivo para la población. Para esto, se hizo necesario un marco de diálogo social permanente entre los sectores involucrados (fundamentalmente, el capital y el trabajo) para posibilitar las mejores condiciones posibles de acceso y desarrollo en cada ocupación.

Así, las políticas implementadas a partir de los gobiernos de la posconvertibilidad, medidas que se

mantuvieron (en líneas generales) durante las últimas dos décadas de gestión pública en la Argentina, apuntaron fundamentalmente a la creación de valor para la población de cada región y ciudad del país a partir de la potenciación de las capacidades formativas que hacen a la persona competente, y a la vez potenciando a través de la inversión los entramados en que éstos se desarrollaran, fomentando la existencia de nuevos rubros y nuevos emprendimientos, y aspirando a la creación directa e indirecta de empleo para cada región del país.

Dando impulso así a la centralidad del empleo en las políticas públicas, a través de la Secretaría de Empleo se buscó reconvertir el antiguo Programa Jefes y Jefas de Hogar, en lo que pasó a denominarse Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, y la promoción de políticas de empleo a través de diversos programas dirigidos a promover y sostener la creación de empleo genuino, impulsando una mejor adaptabilidad del sector privado a los nuevos procesos productivos a través de la formación permanente, la capacitación laboral y la asistencia técnica. Además, fomentando el desarrollo de emprendimientos asociativos productivos con el fin de mejorar su gestión económica y competitividad, integrando capacidades existentes y fortaleciendo sectores productivos a partir del conocimiento y la innovación.

Para medidas de esta índole, se promovió la conformación de un Sistema Federal de Empleo que implicó la conformación de la Red Nacional de Servicios de Empleo. “Dichas oficinas brindan servicios de apoyo a la búsqueda de empleo, orientación laboral, derivación a servicios de formación, asesoramiento para el empleo autónomo, en procura de una mejor inserción laboral, a los trabajadores desocupados, subocupados y a quienes tienen necesidades de capacitación o reconversión de sus perfiles laborales y preselección de postulantes para cubrir vacantes de empleo, relevamiento de necesidades de adecuación de la formación de los trabajadores a las demandas de los empleadores y seguimiento de postulantes colocados a los empleadores”.

Así vemos entonces que no existen políticas de empleo sin una coherente gestión estatal que se desarrolle en ese sentido, y que tampoco existirán políticas de empleo exitosas sin una correcta administración de los recursos existentes en las oficinas estatales tanto nacionales como subnacionales que se dedican a estas tareas. Por eso es fundamental entender el sentido que guía desde su creación a las oficinas estatales para poder recordarles a sus partes constitutivas (es decir, su personal administrativo) que el camino es el establecido por los objetivos de política y no el que finalmente se termina tomando en términos operativos y por cuestiones cotidianas.

Marco institucional

Julio Argentino Roca expresaba como Presidente de la República Argentina, en 1903, que “se produjeron en esta Capital (por la ciudad de Buenos Aires) las huelgas que hubieron de abarcar una considerable extensión y amenazar la riqueza pública y las fuentes de prosperidad nacional en el momento de su más activo desarrollo” (p. 146). Así, a partir de 1904 y como propuesta institucional de Joaquín V. Gonzalez surge la primera idea de creación de una Ley Nacional de Trabajo. Para esto se convocó a intelectuales y profesionales de diversas corrientes de pensamiento, pero ante la frustración de esta sanción, surgió en

1907 la primera institución referida a cuestiones del trabajo, entendidas dentro de la "cuestión social" de la época. Esta institución, con el nombre de Departamento Nacional del Trabajo, tenía como función recoger, coordinar y publicar datos relativos al trabajo para contribuir a reformas legislativas y administrativas capaces de mejorar la situación social, intelectual y moral de los trabajadores (Suriano; 1989-1990).

Ya en 1921, y durante la presidencia de Hipólito Yrigoyen, el Estado Nacional promovió la sanción del Código Nacional del Trabajo en el Congreso de la Nación, luego de un período con numerosos conflictos que terminaron en represiones con heridos y muertos en un marco de violencia que no podía empezar a ser la regla al momento de establecer negociaciones. Y en 1943, y tras al menos dos irrupciones de cúpulas militares a las instituciones del Estado Nacional, en lo que fueron los dos primeros golpes de Estado que sufriría la Argentina durante su historia, el entonces coronel Juan Domingo Perón fue designado director del Departamento Nacional del Trabajo.

Tras cambiarle el nombre a Secretaría de Trabajo y Previsión, Perón estableció contactos con los sindicatos, con abogados y dirigentes, e intervino activamente en algunos conflictos laborales. Ya modificado el estatuto de la primera agencia estatal laboral, la Secretaría reunía las funciones del Departamento Nacional del Trabajo, las secciones de Higiene Industrial y Social, de Previsión Social de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social y de Accidentes de la Caja Nacional de Pensiones y Jubilaciones Civiles, entre otros organismos. Esto "formaba parte de un proceso de centralización administrativa, intervención, regulación, control y hasta planificación más amplio, pues se crearon también otros organismos como la Secretaría de Salud Pública" (p. 151).

Planteada la necesidad de una mayor centralización y un mejor desempeño de la institución estatal, se crea el Ministerio de Trabajo en el contexto de la reforma constitucional de 1949, lo que implicó una redefinición de sus metas y funciones, con una reestructuración de los cuadros burocráticos internos. Este ministerio sufrió los avatares de la propia historia política argentina, con un promedio de cincuenta ministros en la misma cantidad de años de existencia, y titulares de las profesiones más diversas, como ser sindicalistas, ingenieros, abogados o militares. La complejidad del proceso político que seguiría ante la destitución de Perón del poder no se podría explicar en el presente trabajo, aunque se puede hacer mención del trabajo represivo y profundamente autoritario que guiara a los gobiernos que lo sucedieron al menos hasta el retorno a la democracia en 1983.

Así entonces se dio el surgimiento y desarrollo primigenio de lo que fuera el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. En la actualidad y ante la desjerarquización del mismo hacia el rango de "Secretaría", se analizará la institución dentro de estos cambios planteados por el Poder Ejecutivo de la Nación para la gestión pública nacional.

La Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación engloba en la actualidad las acciones previamente demarcadas por el que fuera el Ministerio homónimo. En ella, la Subsecretaría de Trabajo se ocupa de políticas, acciones y normas sobre regulaciones para las relaciones laborales en Argentina, en todo lo que hace a las formas de contratación para el trabajo digno, a derechos y obligaciones de las partes interesadas, a la resolución de conflictos con miras a evitar despidos infundados, a erradicar el trabajo infantil y asegurar en términos generales condiciones dignas para el trabajo tanto en el sector público como privado.

En un contexto de constante revuelo en el ámbito de la administración nacional, la Secretaría de Trabajo quedó acéfala a poco de comenzar la gestión de Omar Yasín, por ser supuesto responsable del aumento indiscriminado de sueldos para los altos cargos del Poder Ejecutivo Nacional. Esta medida, que hubiera firmado el Secretario de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, esbozaba aumentos irrisorios de sueldos para una administración cuyo lema es ajustar los ingresos populares (entre los que se insertan los salarios) como motor para lograr equilibrio fiscal. La realidad es que, ante el aumento del sueldo del Presidente, quien desconoció la decisión, se despidió a Yasín por supuestamente desoír al máximo mandatario de la nación.

A partir de ese momento, y tras varios días de acefalía en la Secretaría, se designó a Julio Cordero, abogado responsable del departamento jurídico del Grupo Techint y vicepresidente del departamento de política social de la Union de Industriales Argentinos. Además, Cordero formó parte de la campaña política de Patricia Bullrich en las últimas elecciones nacionales y actualmente se desarrollaba como asesor del gobierno de Javier Milei.

Esta institución ahora a cargo de Cordero, y con la dirección política del nuevo Presidente empezó sufriendo los avatares propios del cambio ideológico que guía al Gobierno Nacional: una fuerte reestructuración en las relaciones y los trabajos establecidos, una extinción casi automática de los vínculos contraídos con otros actores interesados, y un fuerte mensaje de descreimiento y desconfianza acerca de la efectividad de los objetivos propuestos. Una institución histórica creada para regular de forma centralizada las relaciones de trabajo en la Argentina cayó por tanto en la casi total inacción, viéndose sumida ante las nuevas formas de articular lo público planteadas por los estudios más "desideologizados" de la gestión de las instituciones públicas.

Enfoque metodológico

El logro de los objetivos establecidos tanto para la investigación en curso como para la implementación de una propuesta de mejora en el ámbito de la política pública en cuestión, requiere una estrategia descriptiva basada en el análisis de fuentes documentales diversas. Las mismas fueron seleccionadas en función de la amplitud de sus conocimientos y actividades cotidianas, en un intento por constituir una mirada verdaderamente federal de la intervención en cuestión, y con la profundidad que emana de las distintas autoridades de Oficinas de Empleo locales dispuestas a lo largo y ancho del Sur de la Provincia de Santa Fe, como también de las oficinas de la Secretaría de Trabajo, con el propósito de proporcionar información relevante sobre orígenes y causas subyacentes a la implementación del programa, así como a la consolidación del mismo en el tiempo.

La propuesta se desarrolla a partir de un diseño cualitativo, realizado a través de la observación y análisis de fuentes primarias como también secundarias.

Esta aproximación permitirá obtener una comprensión detallada de la problemática en cuestión como también mayores herramientas y fundamentos, teóricos como técnicos, acerca de las necesidades de los actores que actualmente discurren entre la implementación de la medida y la finalización exitosa de la misma.

Fuentes de información y métodos de recolección

Las técnicas para la obtención de datos son, por un lado, el análisis de documentos teóricos y bibliografía relativa al asunto y, por otro lado, entrevistas semi-estructuradas realizadas a personal relacionado con la intervención en alguna de sus instancias.

Entre los documentos teóricos analizados se pueden encontrar, material bibliográfico de la Licenciatura en Ciencia Política referido a la actualidad del Trabajo y el Empleo en Argentina, los ensayos y trabajos escritos por actores relacionados de forma directa con la gestión pública y con la gestión del empleo en particular, y notas o artículos periodísticos que aporten datos concretos y fehacientes para analizar la cuestión de forma más completa.

Mientras que, por el lado de la información primaria, esta fue obtenida a partir de la aplicación de entrevistas semi estructuradas, focalizadas y dirigidas a informantes clave. La selección de los mismos es de carácter intencional para identificar a funcionarios/as que, ocupando roles relevantes en el área de interés, puedan aportar información basada en la experiencia. Además, se mantuvieron conversaciones informales con referentes de organismos públicos de carácter nacional. Los aportes obtenidos en las entrevistas y conversaciones constituyen un gran insumo para esta intervención, ya que enriquecen el tratamiento de la problemática y proporcionan una comprensión más profunda de las perspectivas de los diversos actores relevantes durante todo el trayecto de la política.

Propuesta de intervención

Presentación

Las políticas de empleo constituyen en la Argentina una herramienta fundamental para aspirar a construir una mayor cohesión económica, productiva y social entre los distintos sectores y rubros de todas las regiones del país. Tras el análisis situacional-territorial ya mencionado se hace evidente que el país presenta la cualidad de tener unas muy poderosas capacidades construidas en rubros de lo más diversos, con base en las industrias tecnológicas, de agregado y exportación de valor, y con la característica de tener numerosas comunidades urbanas establecidas en largas cadenas de distribución a lo largo y ancho del territorio nacional.

En la Provincia de Santa Fe, una de las más extensas y pobladas de la República, se extienden los corredores terrestres más transitados por la población argentina. Uno de ellos es comunicante directo entre las ciudades de Buenos Aires y Córdoba, con Rosario como punto intermedio, copiando el antiguo Camino Real hacia el noroeste argentino que es nada menos que uno de los senderos de comunicación más antiguos del continente; hacia el noreste argentino se desarrolla otra ruta que, pasando por las ciudades de Rosario y Santa Fe, sirve de comunicación directa con otras ciudades principales de la provincia como también con distintas capitales provinciales de provincias del noreste del país.

En el sur provincial, atravesada por la hoy autopista y ruta nacional 9, se encuentra la mayor densidad poblacional de la provincia, constituida por una metrópolis de gran importancia y por gran cantidad de ciudades, ya de menor tamaño, que ofician de centros económicos y productivos regionales. En esta zona se encuentran contra el río Paraná, el Cordón Industrial aledaño a Rosario, que es también la zona portuaria más pujante del país y una de las más potentes del mundo, mientras que en el sector oeste de la provincia se encuentra la zona más fértil de la denominada pampa húmeda, que cobija un recurso natural de privilegio para la producción de granos y la cría de animales para la exportación. Además, en esa zona se desarrolla la actividad metalmecánica a partir de la existencia de grandes fábricas de máquinas agrícolas que dan empleo directo e indirecto a la región, proveyendo de insumos y maquinarias tanto al sector agropecuario nacional como del mundo.

En este territorio, pujante por naturaleza y desarrollado por el esfuerzo y el trabajo de las comunidades que lo constituyen, el trabajo del sector privado se vio históricamente patrocinado por el esfuerzo estratégico del sector público para conectar y comunicar mejor a los entramados productivos de toda la región. La población localmente organizada difícilmente encuentra formas de interrelacionarse con comunidades hermanas para diversificar sus estrategias económicas si no es por los esfuerzos de las distintas administraciones tanto nacional como subnacionales destinando numerosos recursos a la intercomunicación, organización y desarrollo de distintas estrategias de intervención.

En este sentido la Argentina se vio desmejorada gravemente por todo un historial de políticas estatales

que incomunicaron a zonas vecinas en lo geográfico y hermanas en lo identitario, a partir de definiciones Nacionales supuestamente “en favor de los intereses de la nación”; comunidades enteras que dejaron de contar con estrategias de comunicación fundadas en el transporte público o en redes de servicios regionales, y por lo tanto también vieron destruida su capacidad de acción conjunta para el progreso regional. De forma que terminan por ganar mucha visibilidad las estrategias implementadas como este Programa, que es gestionado a partir de gobiernos municipales y comunas que copian de primera mano las necesidades regionales, siguiendo las estrategias de gobiernos provincial y sobre todo Nacional.

Hasta fines del año 2023, una estrategia que realmente aportaba a potenciar capacidades productivas e intelectuales a emprendedores y emprendedoras locales, como al entramado productivo regional, era el Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales. Esta medida, conectando a las administraciones nacional y locales, permitía direccionar un porcentaje del Presupuesto Nacional directamente al fortalecimiento de emprendimientos productivos y de servicios desarrollados en la región. De esta forma la población podía acceder a formación en capacidades productivas como también al financiamiento económico para la compra de bienes e insumos para la producción, en lo que constituía un giro de recursos de forma directa desde el Estado Nacional hacia los sectores emprendedores más pertinentes y competitivos de la región.

Esta medida revestía un carácter de importancia para las administraciones locales, las que a sabiendas de la etapa de crisis que la Argentina viene atravesando desde hace por lo menos una década, consideraban estos ingresos como una fuente genuina de financiamiento a sectores que de otra manera no podrían acceder a financiamientos similares ni tampoco a capacitaciones del tipo de las ofrecidas. Esto constituía para cada enclave productivo una batería de novedades que lograban al menos satisfacer las demandas iniciales de la población emprendedora del Sur de la Provincia de Santa Fe.

Es fundamental reconocer la medida en el entorno ya descrito, para reconocer por qué, después de tantos años de trabajo, bastó un Decreto de Necesidad y Urgencia para dar por tierra con esta estrategia. ¿Habría sido por falta de pertinencia de la política, por inviabilidad de la misma? ¿Habría sido por inexpertise o corrupción de las administraciones para consolidar resultados más exitosos? En definitiva, en un país donde hay tanto por hacer, ¿por qué sigue habiendo gente sin trabajo? Y en unos enclaves productivos ya cercanos a la obsolescencia, sin las condiciones estructurales en muchos casos mínimas y necesarias, ¿por qué escasean las políticas estratégicas para la potenciación del trabajo y el empleo digno?

Finalidad

A través del presente Trabajo de Intervención, se proponen distintas modalidades de acción que aporten a repensar las capacidades actorales construidas por parte de las instituciones estatales al momento de intervenir en la presente política pública. Esto se considera necesario para reafirmar el rol central del Estado no sólo para promover la potenciación de los entramados productivos locales y regionales, sino también para resignificar el valor de la capacitación, la formación teórica y en oficios para el conjunto de la población argentina perteneciente a la Población Económicamente Activa y en condiciones de vulnerabilidad económica, social y cultural.

Diagnóstico

Entendida la política como un conjunto de tomas de posición diversas y situadas ejercidas por parte de distintos actores estatales -pero también de otros actores relevantes-, se intentará reconocer al detalle cómo desarrollaban sus comportamientos estas instituciones; es decir, de qué manera proponían movilizar recursos o tomar determinadas acciones en pos de ciertos objetivos previamente establecidos, analizando las acciones desarrolladas, los rumbos que éstas obligaban a tomar a otros sujetos sociales y los resultados obtenidos con miras a hacer realidad distintas posibilidades de políticas de empleo.

Vista la intervención pública como una secuencia de interacciones entre actores, se busca entonces reconocer ciertos puntos o “nudos” problemáticos que logren poner en evidencia el punto de vista de cada actor en la instancia que a cada uno le competía. Esta es la cuestión problemática: encontrar en lo que ya se hace la posibilidad de hacer nuevas cosas (o de hacer las ya conocidas, de mejor manera), o pensar a partir de lo que se hacía la posibilidad de “hacer más o mejor” para tornar a la política más eficiente, y poner en evidencia además los resultados de una política que, analizada de forma fugaz, no presentaba mayores rasgos de ineficacia. Tal como dice Subirats, en este punto “el problema es el problema”; la cuestión fundamental reside en poner en evidencia el problema que esta política estaba buscando solucionar para pensar a partir de eso cómo lo podría haber solucionado de manera más efectiva.

También define Lippmann, el “problema social” no es más que ciertas “imágenes en nuestras cabezas” cuya función es la de dirigir distintas acciones posibles en el ámbito público. A partir de este concepto se logra comprender que la existencia de múltiples, variados e infinitos puntos de vista es el más grave problema, los que en la mayoría de los casos están contrapuestos. De esta forma, se busca reconocer las imágenes reunidas acerca de la problemática del empleo en el ámbito nacional y subnacional y además las intervenciones que se planificaban desde estas instituciones para intentar solucionar la cuestión, y qué actores terminaban interfiriendo (de manera positiva como negativa) al momento de llevar adelante cada acción, considerando también de qué manera operaban.

En este orden, un correcto trabajo del analista consistirá en identificar la estricta transformación por parte de la administración pública de la pura decisión política en el momento en que ésta era anunciada, hasta el momento de definir la implementación de las tareas, actividades y recursos efectivamente ejecutados por las distintas instituciones. La administración, en este Programa, transformaba la decisión política en programas específicos de gobierno, siempre con el objetivo de dar cumplimiento a los propósitos contenidos en la estrategia. Por esto, identificar los rasgos organizacionales que poseía cada dependencia de la administración se torna necesario para comprender cómo la política se transformaba efectivamente en programas operativos, transformación que permitirá evidenciar si la administración lograba cooptar la política a su favor, o fracasaba en el intento.

Describir el camino que atravesaba la intervención durante su implementación, implica tener en cuenta el contexto y trasfondo en que se inscriben las instituciones encargadas de la prestación pública de servicios. Estas organizaciones, vistas ahora como sistemas, estaban inmersas en un contexto a su vez condicionado por ambigüedades, desencuentros, baches en la comunicación y otras cosas que afectan al funcionamiento normal de cada institución. De forma que determinar el contexto se torna crucial para reconocer la estructura

política, económica y social en que se desenvolvían los hechos, a la vez de a qué población objetivo buscaban responder.

"Lo que ocurre en el interior del estado es en parte ejecución (implementación) de la política, en parte factor causal para la adopción de nuevas políticas y en parte, también, generación de estructuras burocráticas especializadas dotadas a veces de atribuciones formales y siempre con capacidad de hecho para redefinir la política inicial y, por tanto, de cambiar la toma de posición del estado frente a la cuestión" (Oszlak y O'Donnell, op. cit.)

Tomando la anterior definición se concluye la imposibilidad real de estudiar a la política como objeto aislado en un sendero objetivo, casi "en el vacío". En cambio, se deben considerar no sólo los procesos que daban forma a la intervención sino también las cualidades del entorno que permitían asentar a esta política en el contexto, las que daban finalmente la condición de éxito o fracaso de la medida. Porque, además, "un contexto consiste en el conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables". De esta forma y siendo imposible estudiar la intervención de manera aislada, sí se pueden tener en consideración las instituciones que daban forma y funcionamiento a ésta.

En este país del sur global en el que coexisten una multiplicidad de crisis estructurales y prima en la actualidad un modelo económico especulativo y financiero, el Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales precisaba un desarrollo muy riguroso para lograr las soluciones propuestas teóricamente. El objetivo en este punto será el de reconocer los componentes de la política en tanto conjunto de interacciones secuenciadas, que permitan manifestar el punto de vista que tenían las entidades públicas a cargo de la intervención.

A lo largo de la intervención, la estructura nacional que viabilizaba esto situada en Ciudad Autónoma de Buenos Aires se apoyaba en distintas oficinas de empleo pertenecientes a la Red Nacional de Servicios de Empleo, las que oficiaban de nexo estratégico entre la institución nacional y la población objetivo. El antes Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, hoy devenido Secretaría y a cargo del Ministerio de Capital Humano, diseñaba y planificaba la ejecución de esta intervención con cierta mirada inclusiva de los distintos sectores y de las capacidades construidas por cada uno.

A partir de la planificación estratégica se les encargaba a las oficinas de empleo (siempre de gestión local) el primer contacto con la población objetivo y la vinculación a las distintas plataformas de gestión nacionales en las que obligatoriamente debían estar precargados, de manera que la institución nacional oficiaba a través de las instituciones locales de base registral obligatoria, compilando información de todos los emprendedores y emprendedoras vinculadas a una gran base de datos nacional.

A esta población se le ofrecían estrategias en pos de promover su inserción laboral y para mejorar la calidad del empleo accedido, en un esfuerzo por fomentar el autoempleo con características de dignidad. Los recursos, al igual que el instrumental básico para la implementación de la medida, siempre eran girados por el Gobierno Nacional a partir de una designación básica de recursos y partidas con un diagnóstico y unos objetivos definidos. El programa buscaba, así, asistir a personas desocupadas como también ocupadas informalmente, a través de acciones secuenciadas para la capacitación, confección de un plan de negocios

y ejecución de un proyecto de inversión.

Así como la asistencia financiera era posible a partir del financiamiento del Estado Nacional, y la llegada a la población de cada territorio se hacía posible a través de cada Oficina de Empleo local, el Ministerio otorgaba a una tercera institución la tarea de desarrollar la asistencia técnica capacitada a tal fin. Una Asociación Civil elegida por el Ministerio, externa a las estructuras estatales y con unos recursos limitados previamente designados, se encargaba de cumplir los lineamientos provistos en el diseño de la intervención. Los lineamientos propuestos para el correcto desarrollo de la medida eran establecidos por la oficina central del Ministerio, al igual que las partidas financieras, y los plazos de análisis y evaluación relacionados con la asistencia ofrecida a la población objetivo.

La medida respondía, en líneas generales, a los lineamientos globales de las estrategias de la "Nueva Gestión Pública", modalidad de gestión de lo público que incorpora los preceptos de flexibilidad en los procesos, discrecionalidad en las decisiones y gestión por resultados, y que a su vez focaliza en el usuario para dejar de lado los estructurados requerimientos institucionales o administrativos que en otra época constituían el centro de la medida a partir de su gestación.

A partir de esta modalidad de gestión de lo público, las instituciones del Estado forjaban distintas variantes en los comportamientos organizacionales que se tornaban necesarias para viabilizar los nuevos objetivos propuestos mundialmente, enlazados con los objetivos de los programas de políticas. Así, al objetivo nacional de generar empleo digno y de calidad para población en situación de vulnerabilidad se le empezó a priorizar el de la flexibilidad en las relaciones contraídas, como también en la discrecionalidad de las decisiones adoptadas.

Considerando que la política llegaba a los distintos circuitos con la pretensión de dotar de una mayor institucionalidad y seriedad a las oficinas estatales, implicaba cuanto menos que las administraciones tomen diversas decisiones burocráticas basada en las características analizadas en su territorio. Estas medidas debían ser llevadas a la práctica por operarios directos, quienes lejos de ser autómatas eran personas con procedimientos, comportamientos y objetivos previamente establecidos, al igual que con opiniones diversas al momento de operar en la política.

Así, la perspectiva más capilar que constituye a cada administración local hacía posible que la medida sobreviva o se torne inviable. Tal como dicen Berman y McLaughlin (1974), la micro-implementación de la política se torna efectiva en tanto se da una adaptación mutua entre el proyecto y el contexto organizacional. Es decir que lo que termina pasando con un proyecto de política depende de las características del propio proyecto, de las características de las organizaciones ejecutoras y del desenlace que le dan las propias organizaciones como consecuencia de la ejecución del proyecto planificado.

Considerando la escasez de capacitaciones formales y sistemáticas a la que se veían sumidas las administraciones locales, tanto como la asociación civil en cuestión, se puede considerar que los grados de adaptación que sufría la medida en cada contexto eran altos, en un intento siempre local por cubrir las expectativas de planificación previstas por la institución nacional.

Las distintas instituciones locales debían modificar el paso a paso teniendo en cuenta la característica de sus recursos técnicos, económicos y humanos, buscando operar de la forma más efectiva en el entramado

local con las cualidades que presentaba cada administración. Cabe considerar que, por la raigambre local de las Oficinas de Empleo, éstas cuentan entre sí con recursos de lo más diversos, viendo que mientras algunas oficinas poseen al menos diez trabajadores estables y capacitados en distintas áreas, en algunas dependencias de municipios aledaños o cercanos la misma institución cuenta con dos personas escasamente capacitadas. Es decir, era y sigue siendo muy volátil la característica de cada institución local encargada de desarrollar la misma tarea, no sólo en sus recursos humanos y su formación sino también en las herramientas y recursos técnicos existentes. Así las estructuras organizativas son siempre diferentes, y las modalidades de trabajo terminan por ser, en casi todos los casos, originalísimas, lo que revela la existencia de jerarquías y formas organizativas diversas, cubriendo tareas y espacios laborales también diferenciados. Por ejemplo, se podía considerar la diversidad existente en el enlace que algunas oficinas hacían entre la población objetivo y empresas privadas locales, tarea que en otros casos ni siquiera se gestionaban.

Sin una efectiva capacitación formal, con una considerable divergencia de las modalidades de implementación en cada territorio, cada Oficina de Empleo elegía si sumergirse o no en el Programa. También definían sus propios parámetros de éxito generando un margen de mutación muy grande en los resultados planteados para la medida, acorde a cada territorio y a las posibilidades de cada administración. En algunos casos la medida presentaba una llegada concreta y efectiva a sectores poblacionales pujantes que requerían fortalecimiento, mientras que en otro se presentaba la medida como un paliativo básico para emprendedores y emprendedoras, que no preveía una estrategia de inserción al mercado ni potenciación del entramado productivo.

Así se daban formas diversas de desarrollo de la política en cuestión y de asistencia para la población objetivo, las que también eran demasiado amplia teniendo que cubrir edades y sectores poblacionales de lo más diversos, y capacidades también diversas, al punto de tener población joven en emprendimientos tecnológicos participando de la política de la misma manera que otra población adulta mayor sin habilidad lectoescritora.

De manera que el insumo provisto por la medida a la población objetivo y en general, a la estructura productiva de las distintas regiones, era casi siempre variado y diverso, acorde a las necesidades que reconocían los burócratas de ventanilla para cada territorio. No había grandes parámetros objetivos: el insumo máximo que se podía brindar era una correcta vinculación de la población a las plataformas ministeriales, una correcta planificación de la estructura económica del negocio y una concreta ejecución del gasto del financiamiento provisto, lo que tampoco aseguraba un beneficio ecuánime a todos los argentinos y argentinas involucradas, quienes en algunos casos consideraban los resultados de la medida de extremada productividad mientras que en otros casos resultan un avance necesario, pero no suficiente.

El objetivo propuesto entonces por la institución nacional era una aproximación, fracasando en construir variables objetivas y concretas que sirvan de faro para alumbrar en todos los casos, hacia la problemática del empleo digno en el sur de la Provincia de Santa Fe y en Argentina. Cada actor por lo tanto ponderaba y priorizaba los objetivos considerados más urgentes en su lugar, por la inexistencia de un diagnóstico efectivo de la problemática del empleo y no pudiendo por tanto analizar potencialidades, obstáculos y desafíos comunes en el campo económico y productivo de estos territorios.

Así entonces, cada Gobierno proponía y viabilizaba su propia batería de acciones públicas para potenciar

la empleabilidad a nivel local, lo que redundaba finalmente en nuevos problemas de empleo y muchas veces en la profundización de los ya existentes.

Como un seguimiento del camino de la implementación de la medida, hace necesaria una correcta lectura de la intervención pública en todo su trayecto, también es menester leer las estructuras gubernamentales en las que operaba y, como ya se mencionó, el contexto en que se daba esta política. Tanto el proyecto como las organizaciones que lo implementaban, según lo analizado, sufrían transformaciones propias de la interacción y coordinación mutua, por lo que se puede suponer que las tareas encargadas a cada actor podían resultar ambiguas, confusas o simplemente mal planificadas. Esta característica que suele ser normal en toda institución, no escapa a ninguna organización ni se prescribe a la condición pública de las instituciones sino que es propia de todo enclave organizacional; inclusive si este es un sistema de prestación de servicios públicos, la cuestión es que la ambigüedad de los requerimientos tornaba difícil el reconocimiento de un horizonte común para todas las administraciones.

Tras reconocer el "producto" y el "insumo" provistos por la intervención se puede notar que, si existían ajustes o adaptación burocrática de algún tipo, éstos debían ser necesariamente puestos en común entre las partes, ya que el entorno se tornaba capaz de presentar condiciones muy diversas de calma y turbulencia, a veces de forma simultánea, lo que ponía en juego la supervivencia del proyecto de política de principio a fin.

De esta forma no resulta menor inferir sobre el rasgo de la calidad de relaciones gestadas y priorizadas durante la intervención, como también el sentido que las mismas tomaban, es decir adónde se conducían finalmente las acciones dispuestas.

Los actores requerían una forma de comunicación lo más simple y ágil posible, de forma directa y simultánea/sistemática para permitir la viabilidad de la política dentro de los parámetros de utilidad y de eficiencia. Pero a su vez se tornaba imperioso acercar a los actores los requerimientos expresados de parte de la autoridad (en este caso, nacional) dentro de los tiempos y formas institucionales para su efectivo llenado y presentación, lo que hacía a la administración local ocuparse por cuestiones operativas antes que estratégicas del programa. Ese rasgo de éxito tan laxo, pone en evidencia que en primer lugar la medida no lograba penetrar exitosamente en las capacidades de la población objetivo para dotarla de mayores conocimientos, de nuevas ideas u horizontes, cayendo el parámetro de éxito desde el ideal de proveerle nuevas capacidades emprendedoras, finalmente hacia la necesidad de completar exitosamente el Plan de Negocios en Excel. Analizando teóricamente, no había posibilidad de encontrar por parte del Ministerio un diagnóstico correcto si se considera que la información se presentaba en Excel a población en muchos casos analfabeta, o si se considera que la entrega de la documentación debía hacerse siempre digital en comunidades sin acceso a conectividad de internet o a dispositivos tecnológicos compatibles con este tipo de programas.

Las distintas instituciones necesitaban adaptar sus comportamientos a los requerimientos ministeriales, por constituir ésta la máxima autoridad de aplicación. Estos requerimientos consistían en renegar con distintas formas para el acceso y carga de datos en plataformas nacionales, o inclusive en desarrollar contra viento y marea una efectiva comunicación con la población objetivo para mínimamente informar de forma completa. De esa forma el personal administrativo dedicaba la mayor parte del tiempo a construir excepciones y naufragar en la turbulencia ya mencionada, debido a la existencia de problemas siempre locales y particulares,

lo que aportaba a configurar una modalidad de acción muy particular al ingresar a la población a la política.

Esto porque el personal administrativo terminaba por priorizar la asistencia en cuestiones burocráticas para la completa y correcta entrega de la documentación necesaria, lo que a fin de cuentas llevaba a este personal a completar los formularios en vez de hacerlos entendibles para la población objetivo, y demostrando que las condiciones para una correcta y efectiva comunicación no estaban dadas. Asegurar la comunicación es imposible cuando las condiciones para hacerlo no están dadas.

Mientras en otras épocas los limitantes naturales resultaban causantes del aislamiento para comunidades enteras, en la actualidad los problemas son más bien formativos o de acceso a fuentes tecnológicas, pero finalmente generan el mismo problema: la imposibilidad de decodificar ciertos mensajes en pos de una mínima pero tan necesaria comunicación entre las partes. Es imposible desarrollar una política de empleo efectiva y seria con una población que no posee condiciones para la lectoescritura. Mucho menos, implementar una política de empleo en contextos tecnológicos cuando un gran porcentaje de la población no tiene acceso a los dispositivos tecnológicos necesarios, o cuando las redes de internet en el país no posibilitan el acceso de forma pública y universal. Y aunque parecen condicionantes ya superados en la vida cotidiana, la realidad señala que aún existen porcentajes de población (mayoritariamente adulta) con dificultades para esto. Ni hablar de los nuevos jóvenes que, formados a través de aplicaciones digitales, desconocen el uso correcto o formal del propio idioma castellano por no usarlo en lo cotidiano.

En cuanto a la interrelación, entonces, entre los actores responsables de la ejecución de la política, se tornaba evidente la existencia de unos canales de comunicación precarios al extremo, resueltos a partir de herramientas cotidianas provistas exclusivamente por el mercado, tales como plataformas de mensajería instantánea, redes sociales y cuentas de correo de propietarios internacionales. No existía plataforma oficial de algún ministerio que permita almacenar datos, completar solicitudes y compartir información para la población objetivo, inclusive cuando el propio personal de la administración nacional catalogaba a este como un problema "de primer orden" y "en agenda".

Se logra ver de esta forma que no sólo no existían instancias efectivas de intercambio verbal, ya sea escrito u oral persona a persona, sino que en los casos en que existía tampoco era compilada de la forma correcta. El personal de la administración, ante las diversas modalidades de funcionamiento de cada plataforma de las utilizadas para la comunicación, se encontraba sin margen de maniobra para operar a partir de dificultades varias presentadas por la falta de familiaridad con la modalidad.

Al parecer, estas necesidades expuestas por los propios actores responsables de la política eran consideradas sólo para el largo plazo, probablemente por la urgencia de cuestiones políticas que copaban el centro de la escena, lo que suele ser costumbre en la escena nacional.

Así como no se vislumbraba una plataforma formal u oficial para la carga de datos de acceso público, tampoco se veían vestigios de un accionar tendiente a construir soberanía en términos de sistematización de la información pública sensible. Este rasgo era realmente preocupante porque podía considerar fácilmente que el Ministerio incurría en violación de privacidad, a partir de la cesión de numerosos datos personales como imágenes y documentos a empresas internacionales de mensajería y redes sociales.

Entonces, no existía espacio ni instancia alguna en la que el personal de las distintas áreas se

comunique en pos de medir, revisar o inclusive mejorar los circuitos del programa. Las distintas áreas locales y regionales debían presentar resultados a la administración nacional a modo de "rendición de cuentas" en un esfuerzo por mostrar "accountability" que evidentemente fracasaba desde los medios utilizados, es decir desde el pie. La única muestra de éxito de la intervención era el efectivo final de la relación contractual entre el emprendedor o emprendedora y la administración nacional, tras más de un año de seguimiento y el cobro del "refinanciamiento" final, lo que evidenciaba un resultado más bien magro si se pensaba la política en términos integrales y situada.

La posibilidad de reconocer dificultades o de comunicarlas a quien corresponda para eventualmente corregirlas se esfumaba en el circuito de esta política, en el que se notaban ciertos actores trabajando con mucho esfuerzo pero con poca intercomunicación efectiva. Y debido a que coordinación no es sinónimo de comunicación, la posibilidad de describir estos circuitos es fundamental para entender cómo funcionaba la intervención de principio a fin, y perfeccionarla en el futuro con pretensiones de soberanía y de grandeza nacional, tanto para los actores interesados en su implementación como para la población objetivo que fue y sigue siendo, en definitiva, el centro de la política.

Tal como expresa Mario Riorda en su "Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso" (2006), es imposible en una sola intervención o política resolver los problemas inmanentes a la vida en sociedad, es decir encontrar consensos para conflictos de valores y concepciones culturales establecidas. Mas es deseable empezar por algún lado a abordar estos problemas, teniendo necesariamente que poner en tensión las estructuras establecidas con el objeto de cumplir "aquellos objetivos pertinentes en función de la disponibilidad de medios reales (...). A fin de cuentas, privilegiar lo posible políticamente antes que lo ideal técnicamente".

Así, ante un problema tan visible como el de una pobre comunicación entre actores, no se lograba ver una resolución o un intento por saldar la cuestión, aún de forma parcial. Este es el problema de implementar medidas en contextos de, como se dijo previamente, grandes turbulencias: las soluciones no pueden resolver el problema en su totalidad, mas deben necesariamente apuntar a su resolución por alguna vía. La claridad en la comunicación y por lo tanto en los medios utilizados para la misma debía ser una cuestión central en el desarrollo del programa, aunque no era una cuestión que revista demasiado interés para las instituciones a cargo.

Objetivos de la propuesta

Objetivo general

Aportar al fortalecimiento de las capacidades organizacionales existentes en las distintas instituciones del Estado Nacional como subnacionales, en pos de una comunicación, coordinación e interrelación más efectiva que asegure resultados exitosos para la intervención en cuestión y potencie las capacidades productivas, operativas y resolutivas del personal administrativo a cargo de las distintas oficinas estatales, tanto nacionales como subnacionales.

Objetivos específicos

Tornar más claras y precisas las fuentes de información dispuestas por las distintas instituciones del Estado, para lograr bases de datos transparentes, colaborativas y accesibles para la población objetivo de la intervención.

Modernizar el material didáctico, informativo y de ejercitación para la población objetivo, dotándolo de mayor utilidad, enfocando en los usuarios y orientando a mejores resultados durante la intervención.

Restablecer canales de comunicación serios y efectivos para las distintas instancias de la intervención, teniendo en consideración formas más seguras de intercambio que, poniendo a disposición de la ciudadanía los recursos disponibles de la administración, no pongan en juego la soberanía nacional ni tampoco la integridad de la población argentina y la información que ésta provea.

Líneas de acción sugeridas

Para las fuentes de información dispuestas para la implementación, es decir formularios de vinculación y seguimiento de la población objetivo, proponer una adaptación de los documentos y fichas completables que:

1) Sea acorde a las modalidades de gestión de datos y presentación de información más utilizadas en la actualidad (Excel, PowerPoint, Power BI), permitiendo un mejor procesamiento y visualización de datos e información.

2) Incorpore en sí los principios fundamentales del Enfoque de Gobierno Abierto como lo son los de Transparencia, Participación y Colaboración.

3) Incorpore en sí los principios de la perspectiva de género, del respeto hacia la diversidad de género y promueva la erradicación de la violencia en todas sus formas.

Una renovación de las fuentes autocompletables que presenta el Programa sería una forma muy útil de adaptar los pasos estipulados para esta política a las condiciones más actuales de la gestión y procesamiento de datos, involucrando nuevos conceptos, asegurando mejores lecturas de los hechos y priorizando un trato más ameno entre los actores gubernamentales y la población impactada por la medida. Todo esto implicaría desde el primer momento el establecimiento de una relación más cercana entre las partes para un entendimiento mutuo que permita construir nuevos parámetros de éxito beneficiosos para todas las partes.

Para el material didáctico, informativo y de ejercitación preparado para la formación y capacitación de la población, proponer:

1) La elaboración de una batería de documentos informativos de presentación obligatoria para la población objetivo durante las distintas instancias del Programa (bienvenida al Programa, Instituciones clave para su ejecución, instancias clave y finalización de la relación contractual).

2) La creación de una "caja de herramientas de trabajo" para el aprovechamiento de la población objetivo en instancias cotidianas de trabajo. Esta puede contener formularios de "arqueo de caja", de "análisis de costos fijos, variables y precios de venta", "análisis de proveedores y competidores cercanos" entre otros, siempre con Enfoque en el Usuario.

3) La sistematización de la información obtenida a partir de esta documentación, permitiendo compartir y compilar datos entre actores de rubros semejantes para una más completa gestión de los emprendimientos productivos en cada caso.

Una más completa comunicación hacia la población emprendedora argentina a través del aprovechamiento extremo de cada instancia en la que se generen intercambios entre actores buscará no sólo promover un mayor orden y mejoras certeras en la política propiamente dicha, sino también vislumbrar

otras posibilidades de gestión para la comunidad emprendedora en gestación, a partir de la consolidación de grupos de emprendedores y emprendedoras, o de comunidades de negocios surgidas a través del intercambio entre pares, como también del reconocimiento de nuevas herramientas y estrategias de comercialización que aporten al crecimiento objetivo del proyecto empresarial.

Para la revitalización de los canales de comunicación de los actores a cargo de la implementación de la intervención, proponer:

- 1) La construcción de un modelo base de correos institucionales, tanto para la población objetivo como para la comunicación interna entre instituciones de los distintos estados.
- 2) Una utilización más fluida y sistemática de las plataformas de mensajería instantánea a partir de la creación de estrategias más responsables de comunicación política.
- 3) Al Ministerio la urgente necesidad de constituir un espacio de reunión periódico y obligatorio para forjar una "cultura del encuentro" con instituciones subnacionales, pero también con población impactada por la medida de rubros elegidos a discreción.
- 4) La planificación de una modalidad efectiva de enlace entre oficinas de empleo aledañas para la revitalización de la estrategia "rondas de negocios", actualmente inexistente, sugiriendo vinculación por rubro, actividad y localización geográfica.

En este punto se busca reconocer como fundamentales algunas condiciones que se tornan necesarias para generar una comunicación fluida y sincera entre los actores. Se considera que una correcta utilización de las plataformas de mensajería ya utilizadas no sólo le daría a la intervención más seriedad, sino que permitiría comunicar con mayor simpleza a la vez que profundidad las distintas cuestiones que las personas necesiten decirse entre sí. Este hecho que parece burdo o poco serio constituye en realidad de central importancia al momento de permitir un recorrido sensato a lo largo de la medida, nutriendo a todas las partes y permitiendo el intercambio de más puntos de vista.

Además, la creación de instancias de reunión con objeto de tratar temas específicos es justamente la calidad de intercambios de los que carece la administración pública actual, que bajo los pretextos del apuro o la imposibilidad no genera las instancias mínimas y necesarias para el intercambio de puntos de vista y la configuración de nuevas modalidades de acción, definiendo siempre mantener las cosas como están, modificando lo menos posible las acciones previstas para la medida y por lo tanto solucionando como "particulares" problemas que en realidad bien podrían ser abordados desde decisiones estratégicas. Todo esto, solo será posible en la medida en que los actores puedan comunicarse entre sí.

Ejecución

La presente batería de medidas planificadas, permitirían un abordaje integral de la política a partir de las distintas dimensiones que ésta revestía durante el proceso, logrando además poner en común los esfuerzos de los distintos actores, con el objeto de lograr una intervención estratégicamente coordinada.

A partir de la renovación de la documentación y los archivos presentados a la población objetivo con parámetros de innovación y a través de plataformas digitales, se permitiría una renovación consciente de los componentes que hacen a la estrategia, adaptándola al contexto tecnológico y social actual tras ver una evidente caída en la obsolescencia de lo ya hace tiempo planificado. A su vez, la confección de nueva documentación prevista específicamente para el uso de los usuarios tornaría más abordable la realidad económica y financiera de sus emprendimientos, la cual se ve fuertemente sometida a la turbulencia del contexto actual, fuertemente inestable. Mientras que, por el lado del fortalecimiento de la comunicación, se considera que esta medida permitiría revitalizar ciertos circuitos y reconstituir la relación entre los actores a partir de estrategias pensadas para cada contexto, entorno y situación y con miras a solucionar nuevos problemas antes que a criticar los ya existentes.

De esta forma, se espera que los actores de las distintas oficinas estatales reciban positivamente estas medidas y que las utilicen de forma colaborativa y cooperativa, no sólo para esta intervención sino para planificar sus comportamientos generales de cara al futuro, considerando que el éxito de las distintas intervenciones muchas veces reside en una correcta utilización y gestión de los recursos provistos y a disposición.

Financiación

Técnicamente, el presupuesto previsto para la implementación de la medida reside en las partidas designadas previamente en el Presupuesto Nacional votado por el Congreso de la Nación. A su vez, las distintas mejoras como la planteada en el presente trabajo también dependen del mismo tipo de designaciones. De esta manera, teniendo en consideración las últimas decisiones tomadas por el actual Poder Ejecutivo Nacional en cuanto a la interrupción de autoridades y competencias atribuidas a la Secretaría de Trabajo, como las relativas al desfinanciamiento de las acciones por esta desarrolladas, el camino para una concreta financiación de las presentes actividades debe primero encaminarse en el ámbito estrictamente político y más específicamente, en la decisión del Gobierno Nacional de reconstituir un abanico de políticas tendientes a mejorar las condiciones de empleabilidad en el país para luego, con determinado margen de acción en lo referido a políticas de empleo, seleccionar y designar las que se consideren más viables para el ámbito de los enclaves productivos regionales.

Reflexiones finales

Son numerosas las acciones que se podrían llevar adelante con motivo de mejorar o de renovar una política pública, observada desde los actores y los procesos que la hacen posible. Se podrían proponer también muchas maneras de dotar a estos mismos actores y a los procesos en cuestión de mejoras estructurales y edilicias que permitan un mejor abordaje de la situación como ser, por ejemplo, herramientas para brindar una mejor atención a la población emprendedora local, unas más eficientes herramientas de trabajo, una estrategia mejorada de contención y acompañamiento a las personas de cada localidad o inclusive estrategias para una más efectiva interrelación entre los actores emprendedores y las distintas empresas productivas privadas de las localidades.

Todas estas constituirían medidas que, en cada ámbito y de maneras a veces diversas, aportarían a una mejora objetiva e integral de la medida, así como a construir nuevas capacidades para los actores fundamentales de esta intervención, que son además de la población objetivo, los denominados burócratas de ventanilla que la desarrollan y llevan adelante día a día.

La Argentina es un país digno de ser considerado privilegiado, por las condiciones naturales que reviste y el valor que estas presentan al mundo, y también por la calidad de su gente que, a pesar de numerosas crisis y problemas estructurales, mantienen la credibilidad en sus comunidades a partir de la construcción de vínculos serios, sinceros y solidarios. La comunidad argentina es la que hace grande al país y lo posiciona ante el mundo, a partir del trabajo cotidiano y también a partir de la construcción colaborativa de ideologías de lo más innovadoras para intervenir y operar exitosamente en la realidad.

Así, en un intento por llegar a los núcleos reales de las decisiones políticas se hace necesario considerar al Poder Ejecutivo Nacional como el actor fundamental y fundante de la viabilidad de esta medida. Y viendo la actualidad de la institucionalidad nacional argentina, se puede fácilmente entender que un Poder Ejecutivo comandado de forma anarquista y liberal no sólo no propone mucho futuro para las políticas de trabajo y empleo, sino que tampoco permite planificar mucho para la Nación argentina, entendida en su rasgo más amplio.

La pugna es enérgica y entre fuerzas antagónicas. En un contexto mundial de deterioro de los mercados económicos globalizados, de retorno cada vez mayor a las cadenas cortas de comercialización de productos, tras una pandemia mundial, y en un contexto de guerra internacional que el Papa Francisco ya definiera como “tercera guerra mundial en cuotas”, la Argentina necesita definir de forma permanente pero siempre estratégica y participativa, qué rol la historia le está demandando ocupar en este escenario de creciente conflictividad internacional.

En un contexto de evidente crecimiento de los nacionalismos en el mundo y con una tentativa a la destrucción de los lazos de solidaridad y comunión que hacen a la cultura nacional, la Argentina precisa tomar una decisión: si la forma de inserción al sistema internacional será soberana o balcanizada, si será autónoma o de acción restringida, en última instancia si será de productividad y trabajo o de especulación

económica y financiera.

El mundo reclama un posicionamiento entre estos modelos expresados: especulación económica y financiera para la distribución desigual de los recursos devenidos escasos, o estrategias de productividad y trabajo para el crecimiento armónico de los enclaves económicos, sociales, políticos y culturales del país y el mundo. La Argentina, en su condición de país privilegiado, vio nacer las dos teorías en su seno: una ideología innovadora de carácter social, con foco en el pleno empleo y en la distribución solidaria de los recursos; o la implementación irrestricta de los mandatos diseñados por los países conductores del proceso para la formación de nuevas colonias en los territorios del mundo.

Para ver crecer esta intervención pública, pero más que nada para ver crecer al país con base en el desarrollo productivo con rasgos de soberanía y dignidad para los pueblos, la Argentina "tiene la sartén por el mango". Es necesario reconstruir formas de comunidad que apuesten por la solidaridad y la dignidad, con base en un nacionalismo americano que, después de siglos de saqueo y violaciones, encontró la forma de constituirse construyendo puentes antes que muros.

Destruir las perspectivas de odio y segregación como forma de destruir las cosmovisiones que trajeron al mundo hasta el punto de no retorno en el que se encuentra hoy. Construir en cambio un mundo de inclusión en el que cada persona se realice a partir de su participación en el producto total, con miras a la realización de la comunidad en su totalidad. Ese es el desafío.

Bibliografía

ARISTÓTELES. (s.f.). La Política. Alianza.

BERARDI, F. (2018). Futurabilidad. Buenos Aires: Caja Negra.

BERMAN y McLAUGHLIN, P. y. (1974). Federal Programs supporting educational change. Santa Mónica, California: Rand Corporation.

CENDA, (. D. (2010). La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010. Buenos aires.

ELMORE, R. (1978). Modelos organizacionales para la implementación de programas sociales. Public Policy.

FALCÓN, R. (1986-87). Izquierdas, régimen político, cuestión étnica y cuestión social en Argentina (1890-1912). Rosario: Escuela de historia, UNR.

FISHER, M. (2020). K-Punk - Volumen 2. Escritos reunidos e inéditos (música y política). Buenos Aires: Caja Negra.

FOUCAULT, M. (2006). Curso del 29 de marzo de 1978. Seguridad, Territorio y Población.

FRANCISCO. (2020). Carta encíclica Fratelli Tutti. Sobre la fraternidad y la amistad social. Ciudad del Vaticano: Conferencia Episcopal Argentina, Oficina del Libro.

HABERMAS, J. (1986). Historia y crítica de la opinión pública. México: Gustavo Gilli Editor.

HOBBS, T. (s.f.). Leviatán. México: FCE México.

LINARES, S., JOLÍAS, L., & CIUCCI, F. (2019). Blockchain, transparencia y democracia. Universidad Nacional del Sur.

LIPPMANN, W. (2018). La opinión pública. Suzeteo Enterprises.

LOCKE, J. (s.f.). Segundo tratado sobre el GObierno Civil. Madrid: Alianza.

MÉDA, D. (2007). ¿Qué sabemos sobre el trabajo? Buenos Aires: Revista de Trabajo - Nueva Época.

O'DONNELL y OSZLAK, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina. Buenos Aires: CEDES.

PALOMINO y DALLE, H. (2012). El impacto de los cambios ocupacionales en la estructura social de la Argentina: 2003-2011. Buenos Aires: Revista de trabajo.

PICHARDO MUÑOZ, A. (1997). Planificación y Programación Social. Lumen Humanitas.

Platón. (s.f.). La República. EUDEBA.

RIORDA, M. (2006). Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso. FISEC-Estrategias.

ROBIROSA, M. (2014). Turbulencia y gestión planificada. Principios de gestión participativa social, territorial y organizacional. Buenos Aires: Eudeba.

SMITH, A. (1984). La riqueza de las naciones. FCE, México.

SUBIRATS, J. (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid: INAP.

SURIANO, J. (1989-90). El Estado Argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916. Rosario: Escuela de Historia UNR.

THÉRET, B. (2000). Instituciones e institucionalismos. Convergencia intra e interdisciplinaria de las concepciones acerca de la institución. Francia.

THOENIG, J.-C. (2006). El rescate de la publicness en los estudios de la organización. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

TOMADA, C. (2007). La recuperación del trabajo y de sus instituciones rectoras. Buenos Aires: Revista de Trabajo - Nueva época.

WAINER, A. (2018). Economía y política en la Argentina kirchnerista. Revista Mexicana de Sociología.

Anexo

Gráfico 1: Enlace a nota: <https://www.lanacion.com.ar/economia/como-esperan-los-especialistas-que-evolucione-la-pobreza-y-la-indigencia-este-ano-nid18022024/>

Gráfico 2: Enlace a nota: <https://www.lanacion.com.ar/economia/como-esperan-los-especialistas-que-evolucione-la-pobreza-y-la-indigencia-este-ano-nid18022024/>