

Cambiamos y la construcción de una nueva institucionalidad en torno al trabajo

Cambiamos and the creation of new institutions related to work

LUCIA KAPLAN

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: luciakaplan@gmail.com

Resumen

En diciembre de 2015 se produjo un cambio presidencial en Argentina donde, después de 12 años de gobiernos kirchneristas, el poder ejecutivo pasó a manos de la alianza Cambiamos, liderada por Mauricio Macri. Este cambio de gobierno implicó una nueva forma de concebir el vínculo entre el Estado y la Sociedad y significó, entre otras cosas, la captura del Estado por parte de las elites económicas. La preeminencia de estos actores al interior del Estado y su capacidad para incidir en la forma que fueron problematizadas y abordadas las cuestiones vinculadas al mundo laboral, constituye el núcleo de análisis de artículo.

A lo largo de estas páginas, argumentamos que para el nuevo staff de gobierno, existieron tres premisas básicas al momento de construir los problemas en torno al trabajo: la primera es considerar que los problemas de crecimiento económico derivan de las rigideces de la legislación laboral vigente y de la existencia de convenios colectivos de trabajo desactualizados; la segunda es concebir que la informalidad laboral y que la ausencia

Abstract

In December 2015, there was a presidency handover in Argentina. After a dozen years of Kirchnerist governments, Cambiamos coalition, led by Mauricio Macri, reached the Executive branch. This change in the ruling party implied a new way of conceiving society-State relations and meant, among other matters, the state capture by the elite and powerful business groups. This article focuses its analysis on the pre-eminence of these actors inside the State and their capacity to influence the way in which the matters related to the world of work were problematised and dealt with.

Throughout these pages, we argue that the new government staff held three basic premises when addressing the problems referred to work: to consider that problems of economic growth derive from the rigidity of existing labour laws and from out-of-date collective labour agreements; to conceive that both labour informality and the lack of new job opportunities are due to high labour burdens; and finally, to encourage the creation of a new economic actor - "the entrepreneur". This figure is the prototype of the

de nuevos puestos de trabajo se debe a las altas cargas laborales y la tercera se vincula con la promoción un nuevo sujeto económico, “el emprendedor”, prototipo de trabajador encubierto que, desprovisto de garantías y protecciones sociales, sólo dispone de sus capacidades individuales para conseguir un ingreso.

undercover worker that, deprived of guarantees and social protection, relies only on their individual abilities to generate an income.

Palabras clave

Cambiamos – Estado – Captura del Estado – Trabajo

Keywords

Cambiamos – State – State capture – Work

1. Introducción

Mediaba diciembre 2015 y en Argentina, una coalición política denominada “Cambiamos” llegaba al gobierno. Este partido, que logró imponerse en segunda vuelta luego de un ajustado triunfo, representa una estrategia político-electoral que aglutina a sectores de la Unión Cívica Radical, la Coalición Cívica y a Propuesta Republicana (PRO), un emprendimiento político de centro derecha nacido a mediados del 2001 bajo la forma de un *think tank* (Vommaro, 2014).

Mientras el presidente electo, Mauricio Macri, se acomodaba en el sillón presidencial, estallaba sobre la Autopista Ricchieri un conflicto sindical que llevaba más de dos años sin resolverse. Eran los trabajadores de la firma Cresta Roja que se negaban a perder sus puestos de trabajo pese a que la quiebra de la empresa avícola ya había sido decretada por la justicia. Durante cinco días y bajo el calor extenuante de diciembre, los trabajadores y sus familias sostuvieron cortes en la entrada al Aeropuerto Ezeiza para pedir la reincorporación de los que habían sido despedidos; al sexto día, la protesta fue reprimida y unos días después el Ministerio de Desarrollo Social, a cargo de Carolina Stanley, envió cajas navideñas buscando contrarrestar la angustia y la incertidumbre de los trabajadores de Cresta Roja al momento de celebrar la liturgia cristiana. Sin embargo, el 2015 parecía terminar con una buena noticia: Jorge Triaca, el entonces Ministro de Trabajo, decidió asumir los compromisos dejados por su antecesor y se comprometió a aplicar el Programa de Recuperación Productiva (Repro), a través del cual la ANSES paga a las empresas adheridas que se declaran en crisis una suma fija mensual por trabajador, por un plazo de doce meses y con la posibilidad de extenderlo por doce meses más, con el fin de mantener las fuentes de trabajo en riesgo.

Poco tiempo después, Cresta Roja se convertía en el escenario elegido por el Presidente para oficializar el veto a la Ley de Emergencia Ocupacional y, a la vez, la

empresa avícola se erigió como un ejemplo de reactivación económica. Sin embargo, el sostenimiento de la producción se dio bajo las siguientes condiciones: sólo un tercio de los trabajadores fueron incorporados con contratos precarizados por 180 días, hubo recortes salariales, intensificación de la jornada de trabajo y un menoscabo de los derechos laborales que se tradujo en la pérdida de la antigüedad, que en algunos casos era de décadas. La avícola reactivada dejó, a fin de cuentas, a 2500 operarios afuera del portón. Los despidos como una estrategia de ajuste, la precarización en las condiciones de trabajo y la flexibilización laboral como precondition para el sostenimiento del empleo, fueron las opciones que eligió Cambiemos para abordar este conflicto laboral.

La elección de este episodio para introducir las páginas que vienen a continuación, no resulta un hecho aleatorio, ya que consideramos que desde el momento mismo en que asumió el gobierno de Cambiemos, los nuevos actores políticos a cargo de la dirección del Estado Nacional comenzaron a forjar una forma de concebir las relaciones laborales, los problemas de empleo y al trabajo en sí, en el marco de un proyecto político estatal distinto al que se consolidó durante los gobiernos progresistas que precedieron al actual.

Lo peculiar del ciclo kirchnerista fue que la articulación política con movimientos nacionales y populares imprimió sobre el Estado –ese sujeto social y económico que garantiza las relaciones capitalistas de producción manteniendo cierta autonomía relativa tanto de los trabajadores como de los capitalistas (O'Donnell, 1984) – una orientación tendiente a la protección de los sectores del trabajo frente al capital; se instauró así un régimen político específico, dentro del orden capitalista, más proclive a favorecer a los sectores populares (CIFRA, 2016).

En consecuencia, para romper el equilibrio de poder construido durante los gobiernos progresistas y fundar las bases de un modelo económico, político y social que García Delgado (2016) denominó “neoliberalismo tardío”, la coalición política liderada por el PRO tenía el desafío de lograr que “el poder vuelva al poder”. En este sentido, la alianza Cambiemos representa una estrategia para que el poder fáctico, el corporativo, de las empresas más concentradas, multinacionales, los medios de comunicación y la banca financiera –enfrentados con el anterior gobierno tengan ahora también el poder del Estado (García Delgado, 2016).

En este trabajo, nos detendremos a analizar las correspondencias que existen entre las tomas de posición del Estado nacional frente a las cuestiones laborales, la captura del Estado por parte del poder fáctico y las formas estatales de conceptualizar, definir y abordar los problemas laborales. Las ideas que estructuran estas páginas son las siguientes:

1) Para que Cambiemos pueda cumplir sus objetivos políticos era preciso incluir al interior de la administración pública personal afín, política e ideológicamente, al nuevo gobierno. Pero también era necesario que todos aquellos espacios institucionales considerados como estratégicos fueran ocupados por personas provenientes del mundo privado, para garantizar que el *ethos empresarial* se convierta en el criterio para abordar los asuntos públicos. La presencia de CEOs en los órganos del Estado,

logró imprimirle una direccionalidad a la forma en que fueron problematizadas las cuestiones vinculadas con el trabajo y las soluciones políticas que se delinearon.

2) Este abordaje no resulta novedoso ya que representa una continuidad en la forma en que otras experiencias neoliberales concibieron al trabajo y a su marco regulatorio. En el contexto actual, la gestión de Cambiemos realiza una caracterización de los problemas vinculados al trabajo que podemos englobar bajo tres premisas: en primer lugar, sostienen que una institucionalidad laboral rígida no genera nuevas inversiones; también conciben que los mecanismos de protección del empleo generan altos costos laborales contribuyendo así a la informalización del empleo y por último, promueven a través de políticas activas de empleo la construcción de un nuevo sujeto económico “el emprendedor”, prototipo de trabajador encubierto que, desprovisto de garantías y protecciones sociales, sólo dispone de sus capacidades individuales para conseguir un ingreso. Estas formas de problematizar el trabajo y sus instituciones se verán plasmadas en los intentos de Cambiemos por crear una nueva institucionalización laboral.

Para cumplir con el objetivo de estas páginas, las fuentes de información utilizadas se organizaron en un corpus documental integrado por: 1) declaraciones de funcionarios recuperadas de medios de comunicación 2) documentación pública tales como leyes, proyectos de ley, decretos y publicaciones del Boletín Oficial. Por tratarse exclusivamente de textos y discursos, la estrategia seleccionada para el análisis de los datos es el análisis de contenido.

2. La creación de un nuevo contexto institucional

2.1 Consideraciones acerca del Estado, la agenda estatal y la captura del Estado por el poder fáctico

Siguiendo a Oszlak (1997), podemos afirmar que el Estado es la principal instancia de articulación de relaciones sociales, relaciones que han sido forjadas a partir de un patrón específico de organización y control social –el orden capitalista– cuya vigencia y reproducción el Estado contribuye a garantizar. El autor advierte, que el orden social instaurado por el capitalismo “no es simplemente el reflejo o resultado de la yuxtaposición de elementos que confluyen históricamente” (Oszlak, 1997:5), sino que también se construye a partir de los problemas, los posicionamientos y los recursos utilizados por diferentes actores para abordar aquellos asuntos que están presentes dentro de la agenda estatal, entendiendo por tal, al conjunto de cuestiones socialmente problematizadas que afectan a diferentes sectores o a la sociedad en su conjunto y sobre los que el Estado se dispone a actuar. En este sentido, el Estado en acción se manifiesta a través de políticas estatales que expresan una forma de resolución de los problemas sociales en detrimento de otra, y ponen de relieve el proceso a través del cual diferentes actores compiten por incidir en las tomas de posición del Estado.

Lo que nos interesa recuperar del planteo de Oszlak, es que la conformación de la agenda estatal –y el campo de cuestiones que articula– obedece a un proceso político e ideológico que permite analizar las acciones del Estado y sus

transformaciones, a partir de los procesos y las interacciones que se producen en tres planos: el funcional o de la división social del trabajo; el material o de la distribución del excedente social; y el de la dominación o de la correlación de poder. Esta distinción permite entrever las diferentes formas de articulación entre el Estado y la Sociedad, y también la incidencia del contexto internacional sobre las relaciones dentro de, y entre, los tres planos considerados, afectando en última instancia, los contenidos de la agenda de cuestiones socialmente problematizadas.

Poner en relación estos tres planos de interacción, le permitió a Oszlak, realizar una lectura de los procesos de reforma estatal en Argentina durante los noventa, bajo la hipótesis de que durante estos años lo que cambió no fueron las reglas de juego que rigen las relaciones sociales, ya que el Estado sigue siendo la máxima instancia de articulación social, sino que lo ha cambiado son algunos de los actores, sus estrategias y el peso relativo de los mismos para incidir en la conformación de una agenda estatal. Sobre este último aspecto, y en referencia al plano de la dominación, el autor afirma que “podría considerarse que el poder de los diferentes actores sociales ha cambiado su peso relativo en la medida en que se ha modificado su participación en el plano de la división social del trabajo y la asignación de recursos resultante del nuevo pacto fiscal y redistributivo. Tal interpretación sería, en todo caso, una verdad a medias, ya que no es menos cierto que sólo en presencia de constelaciones de poder como las que se verificaron en los países que avanzaron más decididamente en el proceso de reforma estatal, pudo haberse producido un cambio tan profundo en las relaciones estado-sociedad. Desde este ángulo, el plano del poder adquiriría un carácter sobredeterminante sobre los otros dos planos” (Oszlak,1997:22). Esta dimensión de la relación estado-sociedad, que para Oszlak resulta “sobredeterminante”, permite comprender que la estructuración de una agenda estatal en torno a la reforma durante los noventa, expresó una configuración de poder donde el Estado, perdió capacidad para actuar de forma independiente y fue “capturado o colonizado por los intereses económicos de turno (...) orientando sus políticas según los dictados y preferencias de quienes controlaban su aparato institucional” (Oszlak,1997: 34).

Recuperamos los aportes de Oszlak, porque consideramos que las dimensiones de su análisis pueden contribuir a explicar algunos aspectos del proceso político que se inicia en Argentina en diciembre de 2015, y porque nos conduce a reflexionar sobre las vinculaciones que existen entre el plano de la dominación y la conformación de una agenda estatal que –atravesada por los imperativos de la modernización ya sea del Estado, de la producción, de las relaciones laborales– deja entrever una particular forma de vinculación entre el poder fáctico y Estado.

Muchos autores han recurrido al concepto de “captura del Estado” o “captura de la decisión pública” para dar cuenta de las imbricaciones que se produjeron, tras la llegada de Cambiemos al poder, entre las elites económicas y la elite política. El Banco Mundial ha definido al proceso de captura del Estado como “los intentos de las empresas de influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos –con carácter privado– a los funcionarios públicos” (World Bank, 2000: 15). Para García Delgado (2016a), la captura de la decisión estatal

se materializa a través de distintos mecanismos de influencia no excluyentes, así se habla de captura material, cuando está basada en intereses materiales del regulador –abarca desde el soborno hasta el apoyo económico de campañas políticas–, la colocación de dirigentes de empresas en cargos públicos, que suele denominarse colonización del Estado y la captura cultural, que se traduce en prácticas de cooptación donde las partes coinciden en un conjunto de valores, visiones del mundo e ideologías que permean naturalmente la orientación de las políticas públicas que se formulan.

En este trabajo nos interesa situarnos en dos formas de captura: la colonización del Estado y la captura cultural. Con respecto a la primera, hay que señalar que una de las grandes novedades que representa el macrismo¹ en términos históricos es la presencia masiva de ex CEOs y dirigentes empresariales en diversos puestos de conducción estatal (Astarita y Di Piero, 2017). El gabinete del nuevo gobierno estaba conformado, en su etapa inicial, por una magnitud considerable de miembros de la alta gerencia de grandes corporaciones. El 31% de las más elevadas posiciones jerárquicas del nuevo gobierno correspondía a personas que tuvieron una función de alta gerencia en empresas privadas antes de diciembre de 2015. En tanto en la Jefatura de Gabinete de Ministros, la proporción de CEOs llegaba casi al 70% (Canelo y Castellani, 2017).

Con respecto la segunda, la captura cultural, nos interesa mencionar que los valores que sustenta Cambiemos y que intenta reproducir en sus prácticas de gobierno, se basan en lo substancial del neoliberalismo, esto es, el despliegue de la lógica del mercado como lógica normativa generalizada, desde el Estado hasta lo más íntimo de la subjetividad (Laval y Dardot, 2013). De esta forma, la competitividad se convierte en un principio general de gobierno, que es necesario extender a todos los sectores de la acción pública, a todos los dominios de la vida social (Astarita, 2016).

2.2 Las estrategias de Cambiemos para materializar sus intereses al interior del Estado

Oszlak (1980) considera que los esfuerzos por materializar los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes que se alternan en el control del Estado tienden a manifestarse al interior de su aparato. En este sentido, afirma el autor, todo nuevo régimen político se propone no sólo alterar la correlación de fuerzas en la sociedad, en consonancia con su concepción política y la necesidad de consolidar sus bases sociales de sustentación, sino también la existente al interior del aparato estatal. Los aportes introducidos por Oszlak nos sirven de guía para comprender la doble estrategia del macrismo en la configuración del sector público.

La estrategia desplegada por Cambiemos fue novedosa: por un lado, se impulsaron numerosos despidos en el sector público para correr del escenario de la gestión a organismos y personal cuyos intereses y orientaciones pudieran obstaculizar

¹ A lo largo del trabajo, se usarán indistintamente, como sinónimos, Cambiemos y macrismo, ya que consideramos que al interior de la alianza Cambiemos, es el PRO quien conduce el gobierno.

su programa de acción. Sin embargo, estas acciones no deben comprenderse como un achicamiento en el tamaño del Estado, tal como sucedió durante la dictadura militar de 1976 o durante los años de menemismo, sino que, en paralelo a este proceso de despidos, el gobierno ha realizado vastas contrataciones para incorporar personal propio (Astarita y De Piero, 2017).

La otra innovación que representa el macrismo es la incorporación masiva de ex CEOs y dirigentes empresariales en diversos puestos de conducción estatal. El sentido de estos nombramientos, según Cao, Laguado Duca y Rey (2016), tiene como objetivo vincular a este “homo corporativo” con una perspectiva de la gestión muy vinculada a las corrientes de la Nueva Gerencia Pública (NGP). Este enfoque, asociado en la década de los 90 a la implementación de políticas neoliberales, se caracteriza por los siguientes aspectos: en primer lugar, la meta de la NGP es trasladar instrumentos de la gestión privada al ámbito de lo público, superar las rigideces de la administración burocrática a partir de contratos flexibles donde los organismos públicos pasan a competir entre sí y con empresas privadas para la prestación de servicios. Por otro lado, este modelo de gestión pública se propone consolidar una cultura gerencial donde el logro de objetivos reemplaza la observación de normas y procedimientos y a la vez, se preocupa por delimitar el ámbito de lo público otorgando más facultades a los gerentes y a figuras investidas de una racionalidad técnica alejada y desprovista de intereses políticos.

Astarita y De Piero (2017) consideran que la ponderación de una racionalidad técnica para el manejo de los asuntos públicos es un rasgo constitutivo de numerosas experiencias políticas de nuestro país asociadas a proyectos políticos de “derecha”. Argumentan que durante los años 1976-2001 esta mirada tecnocrática se impuso sobre la administración gubernamental. Si bien el macrismo expresa una continuidad en ese sentido, logra imprimirle una novedad a este modelo de gestión pública. Y lo novedoso en cuestión radica en que ya no es necesario un proceso de adaptación para los cuadros administrativos de la gestión pública, que fuera tan valorado en los años de la reingeniería de los noventa, porque los nuevos cuadros del gobierno ya están emparentados con los modelos de gestión empresarial por el simple hecho de pertenecer y haber sido formados bajo los criterios de racionalidad económica propios del sector privado (Cao, Laguado Duca y Rey, 2016). Esta condición de existencia, se erige como una garantía de que los nuevos funcionarios y administradores del Estado permanecen ajenos a los obstáculos que impone la política para el funcionamiento pleno del mercado y también aseguran un conocimiento intrínseco acerca de los caminos de la eficiencia que deben guiar la acción pública.

El análisis del proceso institucional nos permite desconfiar de todas aquellas miradas que intenten establecer una división tajante entre los asuntos técnicos y los políticos. La idea del carácter técnico de las políticas y su pretendida apoliticidad no alude tanto a las complejidades económicas, financieras y administrativas o legales que les son propias, como al aislamiento conceptual que se postula entre esas políticas y las configuraciones de poder que se expresan a través de la acción gubernamental (Vilas, 2011). En consecuencia, identificar la presencia de representantes del poder

económico y empresarial en los órganos de decisión y formulación de política nos permite comprender que lejos de expresar abordajes técnicos, las políticas dirigidas hacia el mundo del trabajo representan el pensar y el sentir de quienes dirigen la producción (Astarita y Di Piero, 2017).

3. La producción estatal de un nuevo universo de problemas en torno al trabajo

Si se considera que en la definición de los problemas públicos se encuentra delimitada la probabilidad, tipo y alcance de solución, es posible afirmar que el diagnóstico que precede a la intervención sobre el problema que se quiere enfrentar es de naturaleza política, pues está relacionado con el proyecto de cada gobierno expresado en una agenda estatal y con el tablero de relaciones de poder en el que se juega el poder político. De esta forma, la correlación entre problema, solución, actores y agenda estatal se vuelve explícita.

Los doce años de kirchnerismo pueden ser comprendidos dentro de lo que Vilas denominó gobiernos progresistas, es decir, experiencias políticas que expresan una reconciliación del Estado con sus fundamentos sociopolíticos y con una democracia enriquecida por sus proyectos sociales (Vilas, 2007). Se trató de un modelo que transformó los pilares sobre los que se asentó el neoliberalismo, y construyó un tercer discurso que, ubicándose entre el desarrollismo de los años 60 y la ortodoxia convencional, pudo formular una estrategia de desarrollo nacional, impulsada por la acción colectiva del Estado y en alianza con los sectores industriales y de trabajadores (Bresser Pereyra, 2007). Si bien este modelo no prescindía del mercado, sí consideraba que éste es una institución que debía ser regulada y reglamentada; tampoco negaba la importancia de un mercado de trabajo más flexible, pero sí propiciaba fuentes de trabajo de calidad y protegidas, a la vez que impulsaba las herramientas de negociación sindical como parte de una estrategia para contrabalancear el poder del capital.

Si bien es preciso reconocer que, durante estos doce años de gobierno, las problematizaciones sobre el trabajo y las políticas laborales no siempre fueron las mismas, sino que fueron mutando en función de los cambios en la coyuntura nacional y el impacto de los acontecimientos internacionales, se puede identificar una constante en las tomas de posición del Estado. Esta continuidad se expresó en la forma en que el trabajo fue problematizado, ya que todas las iniciativas de políticas públicas se caracterizaron por concebir al trabajo digno como un ordenador general que requiere de la acción política para generar reformas jurídicas que reconstruyan la capacidad de intervención estatal para contrarrestar los poderes fácticos o bien para domesticar el capital (Cao y Laguado Duca, 2014).

En contraste con las orientaciones del gobierno anterior, Cambiemos se caracteriza por una ideología pragmática y flexible y su llegada al poder supuso la implementación de un nuevo programa aperturista que defendía las ventajas del libre

juego de la oferta y la demanda, la desregulación y la apertura de la economía. En este esquema uno de los principales roles del Estado es crear oportunidades de negocios (Vommaro, 2017) y promover una transformación estructural en la producción y en la distribución de la renta, expresada en una estrategia de economía política de especialización productiva, anclada en las exportaciones agroindustriales y en la sociedad de servicios.

En el marco de esta estrategia, Cambiemos va construyendo sus posicionamientos y recreando, tanto en los medios de comunicación afines como en los discursos y actos de gobierno, una nueva agenda estatal en torno al trabajo cuyos ejes fundamentales son la reconceptualización del trabajo y el entramado de una nueva institucionalidad laboral.

3.1 - Problematizaciones en torno a la institucionalidad laboral

Siguiendo a Weller (2009), entendemos que la institucionalidad laboral se apoya en los siguientes pilares: la regulación de las relaciones individuales y colectivas del trabajo, las políticas activas del mercado de trabajo y la protección contra el desempleo. El autor afirma que si bien la importancia de estas instituciones no es cuestionada, lo que sí aparece como objeto de controversia entre diferentes actores y proyectos políticos es el contenido y los alcances que estas instituciones deberían tener.

La nueva coalición de gobierno se encuentra cercana a las posiciones que sostienen que esta institucionalidad debería basarse exclusivamente en mecanismos de mercado y consideran que la aplicación de otros instrumentos distorsiona el funcionamiento del mercado de trabajo, reduce su eficiencia y por consiguiente, su desempeño en términos de equidad (Weller, 2009). Bajo esta premisa, es posible comprender los presupuestos que el macrismo fue construyendo en torno a estos pilares.

En Argentina, la regulación de las relaciones individuales y colectivas del trabajo se da a partir de dos instrumentos, la legislación laboral y los convenios colectivos de trabajo (CCT). Mientras que los CCT concentran la regulación de las relaciones laborales de un determinado sector económico o una empresa (Trajtemberg, 2009), la legislación laboral puede ser concebida como un instrumento crucial del que dispone el Estado para regular el mercado de trabajo, el conflicto, las condiciones laborales, los mecanismos de contratación y despido, así como las remuneraciones, ya sea en forma directa o estableciendo un sistema de negociación entre asalariados y empleadores. Estas herramientas que contribuyen a determinar el poder relativo del trabajo y el capital y a delimitar los alcances de la prerrogativa empresarial (Cortés y Marshall, 1993), son concebidos por el macrismo como un costo laboral adicional (Marshall, 2000).

El costo laboral puede ser directo, como por ejemplo las contribuciones patronales al sistema de seguridad social, las vacaciones y licencias pagas, la indemnización por despido y la tasa especial por el trabajo de horas extras; o bien,

indirecto, por ejemplo los gastos en sistemas de previsión de accidentes de trabajo y el mejoramiento de las condiciones físicas en que se desarrolla la actividad (Marshall, 2000). Según la cosmovisión del *staff* de gobierno, estos costos propician “la difusión de prácticas diseñadas para eludir u oscurecer ya sea la propia constitución del estatus de asalariado (por ejemplo, contratando trabajadores autónomos) o, por lo menos, la relación de empleo paradigmática recurriendo a situaciones o contratos caracterizados por alguna exclusión con respecto al derecho a los beneficios ligados a la relación estándar” (Marshall, 2000: 454). En consecuencia, una lectura desde los costos laborales conduce a plantear que, ante la existencia de mecanismos de regulación que limiten y condicionen las formas de la relación laboral, mayor sería la tendencia empresarial de recurrir a prácticas ilegales, incluyendo formas de empleo clandestino o no registrado.

Por otra parte, estas posturas alientan diversos tipos de flexibilidad ya que consideran que si las regulaciones son demasiado rígidas, se vuelven poco atractivas para la instalación de nuevos capitales y más aún, en el marco de una economía globalizada donde existen otros países con instituciones más flexibles y menos costosas. Desde este punto de vista, se promueven formas de trabajo atravesadas por dos tipos de flexibilidad: interna o del proceso de trabajo que supone polivalencia o polifuncionalidad de los trabajadores, trabajo en equipo y otros aspectos vinculados exclusivamente con la forma en que el proceso productivo es organizado en el interior de la empresa; y por otro lado, la flexibilidad externa o de mercado que implica una organización del trabajo en red en la que las empresas “esbeltas” encuentran los recursos de los que carecen a través de una subcontratación abundante, así como de una mano de obra maleable en términos de empleo —empleos precarios, interinos, trabajadores independientes—, de horarios o de duración del trabajo —tiempo parcial, horarios variables— (Boltanski y Chiapello, 2002). Para Delfino (2001), las discusiones en torno a la flexibilidad suelen ser interpretadas en términos de la derogación de las normas inflexibles, y suelen invocar el renacimiento de la autonomía de la voluntad de las partes, es decir, la posibilidad de que el patrón y trabajador fijen “libremente” las condiciones de trabajo.

Bajo esas premisas, el gobierno ha impulsado diferentes iniciativas que tienden a recuperar lo substancial de estas argumentaciones. La acción más simbólica fue la elaboración de un proyecto de reforma laboral que, avanzando sobre los derechos laborales (tercerización, flexibilización, precarización) y al reducir costos laborales (baja de contribuciones patronales, indemnizaciones y juicios) se constituye en una reforma pro mercado (CIFRA, 2017).

Como este proyecto no fue tratado en el Congreso por la alta conflictividad que suscitó la reforma del sistema previsional en diciembre de 2017, el gobierno impulsó el tratamiento legislativo de tres iniciativas; la primera, promueve el registro de trabajadores a través de un sistema de premios para el empleador. De esta forma, el proyecto estipula que los empresarios que registren trabajadores serán beneficiados con la extinción de la acción penal y liberación de las infracciones, multas y sanciones de cualquier naturaleza; es decir, se les daría de baja del Registro de Empleadores con Sanciones Laborales. Y el trabajador que fuera blanqueado deberá “renunciar a

toda acción y derecho” contra su empleador por las condiciones precedentes. El segundo proyecto concierne a la “Capacitación Laboral Continua” (Proyecto de Ley N°1380/18, 2018) y, entre otras cosas, tiene como objetivo difundir un “Sistema de Prácticas Formativas” para estudiantes mayores de 18 años que a cambio de su trabajo percibirían, no un sueldo, sino un “estímulo”, es decir, un pago no remunerativo. Y por último, propone la creación de una “Agencia Nacional de Evaluación de Tecnologías de Salud”, un organismo que a través de decisiones vinculantes, pueda incidir en la definición de cuáles son los procedimientos clínicos o quirúrgicos que deberían incluirse en el Programa Médico Obligatorio (Proyecto de Ley N°1379/18,2018).

Como estas tres reformas tampoco fueron aprobadas, Cambiemos diseñó una tercera estrategia para imponer su modelo laboral: la convalidación y, en muchos casos, la imposición de nuevos convenios colectivos de trabajo en actividades paradigmáticas donde se incorporan cláusulas orientadas a disminuir los salarios, flexibilizar las condiciones de trabajo y la pérdida de beneficios laborales (Montes Cató y Ventrici, 2017).

Estas nuevas formas de contratación, signadas por la reducción de los costos laborales y el imperativo de la flexibilización, pueden comprenderse en el marco de otro de los pilares de la institucionalidad laboral, nos referimos a las políticas activas de empleo. Neffa (2011) asegura que este tipo de políticas, con una perspectiva de mediano y largo plazo, actúan sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo y tienen un tripe objetivo: evitar o reducir el desempleo, modificar el nivel y la calidad de la oferta de trabajo, cambiar la naturaleza de la demanda laboral para aumentarla y mejorar la calidad de los puestos de trabajo generados. Sin embargo, la orientación de las mismas puede variar, ya que estas políticas pueden resultar una estrategia para crear empleos seguros y estables, registrados ante el sistema de seguridad social, con un contrato de duración por tiempo indeterminado y con un horizonte de mediano o largo plazo; o bien, pueden conducir a crear empleos temporarios, por tiempo determinado, de carácter coyuntural, con un horizonte de corto plazo y de carácter precario (Neffa, 2011).

Sobre este último sentido, discurrieron las transformaciones producidas durante el macrismo, que fueron apuntaladas por una serie de medidas entre las que se destaca: el proyecto de Ley de Primer Empleo (Proyecto de ley N°1336/16, 2016) que, si bien nunca fue aprobado, resultó el fundamento para el convenio que se llevó a cabo con la multinacional McDonald's, el cual establecía que la empresa se comprometía a capacitar laboralmente a 5 mil jóvenes de entre 18 y 23 años con un salario de 4500 pesos por un trabajo de 30 horas semanales, y a cambio recibiría 1000 pesos de subsidio por cada joven empleado y la exención de pagar las cargas sociales correspondientes. Este convenio duró poco menos de un año, y en mayo 2017 fue anulado por un amparo de la justicia que lo consideraba violatorio de la Constitución Nacional. En la misma línea, tendiente a generar puestos de trabajo precarios, debe comprenderse por un lado, la promoción y el incremento de monotributistas, una modalidad de trabajo que muchas veces encubre una relación formal y que, sobre todas las cosas, supone un desentendimiento por parte del empleador de las cargas

sociales del trabajo y por el otro, la creación de una legislación específica que, como se analizará en el próximo apartado, permitió el desembarco en nuestro país de las plataformas Rappi, Glovo y PedidosYa.

Y por último, es preciso mencionar que las políticas de protección contra el desempleo se enmarcan dentro de lo que Neffa (2011) ha denominado políticas pasivas de empleo; se trata de iniciativas estatales que ponen el acento en el comportamiento de la oferta de fuerza de trabajo, operan por lo general en el horizonte de la coyuntura o de ciclos cortos (pero que pueden dar lugar a efectos duraderos), proporcionan subsidios y/u otro tipo de transferencias a los desempleados y procuran contener el desempleo mediante el incremento de la población económicamente inactiva. Si bien estas políticas conjugan numerosas estrategias, tales como el pre aviso por despido, el seguro de desempleo, programas de asistencia al desempleo, queremos situar nuestra atención en la indemnización por despido, no sólo por ser la forma más extendida de protección para trabajadores que pierden su empleo formal, sino porque Cambiemos ha intentado modificar la forma y el contenido que tiene este derecho.

Tanto en el proyecto de reforma laboral presentado en 2017, como en el proyecto de “Regularización del Empleo no Registrado, lucha contra la evasión en la seguridad social, registración laboral y fondo de cese sectorial” presentado en abril de 2018, apareció la propuesta de reemplazar las indemnizaciones por despido, por la creación de un fondo de cese laboral; el proyecto estipula que este instrumento se financiará con el aporte por parte del empleador, el cual se calculará sobre un porcentaje del salario del trabajador (Proyecto de Ley N°1381/18, 2018). Este cambio se orienta, a que sean los propios trabajadores, quienes mes a mes, vayan financiando su despido a partir de los aportes que se deducen de su salario.

Este proyecto deja traslucir, una vez más, la preocupación de Cambiemos por generar políticas laborales que trasladen sobre el trabajo las contribuciones de la seguridad social, pero también lo que se vislumbra a partir de ellas es la intención de los nuevos actores en el poder por desvincular a los sectores del capital de las obligaciones que conlleva la relación salarial.

3.2 Una nueva forma de concebir al trabajo y al sujeto trabajador

En el primer borrador del proyecto de Reforma Laboral, se encuentra una clave para comprender la ambición de Cambiemos de forjar una nueva forma de concebir al trabajo y al sujeto trabajador. Mientras que en la Ley de Contrato de Trabajo, se articula una definición del vínculo laboral que reconoce el carácter asimétrico y desigual como constitutivo de la relación capital-trabajo, el artículo 39 del proyecto de reforma enunciaba “la necesidad de cooperación entre las partes para promover esa productividad creadora, constituye un valor social compartido, generador de derechos y deberes recíprocos, y una regla esencial de ejecución del contrato” (Proyecto de Reforma Laboral, 2017). De este modo, la relación laboral no sólo dejaría de reconocerse como un vínculo asimétrico, sino que también este tipo de consideraciones expresan la pretensión neoliberal de esmerilar la relación medular

de explotación existente entre el capital y trabajo en pos de acrecentar los recursos de extracción de plusvalor (Mascheroni y Ginga, 2018) y, por otro lado, sintetiza la voluntad del macrismo de reemplazar la conflictividad constitutiva de la relación capital-trabajo por un vínculo de cooperación que supone la igualdad entre las partes, en un contexto social donde la conflictividad va en incesante aumento.

La voluntad de tornar cada vez más difuso y de encubrir el vínculo laboral se expresa con toda claridad en la construcción y el fomento del emprendedor, como nuevo sujeto económico. El “emprededurismo” puede ser comprendido bajo una nueva lógica que implica “deslaborizar” (Goldin, 2009) amplios sectores de la fuerza de trabajo y reconstruir al sujeto trabajador bajo los parámetros del sujeto liberal: un individuo que se hace a sí mismo por medio de sus capacidades. Este es el núcleo de la teoría neoliberal del “capital humano” donde cada cual debe invertir su capital (sus capacidades, aptitudes, etc.) de la mejor manera posible de modo de maximizar sus ingresos. El trabajador es considerado, entonces, un “empresario de sí mismo”, alguien que debe invertir en sus capacidades para incrementarlas y mejorarlas, procurando maximizar sus retribuciones (Foucault, 2009; Laval y Dardot, 2013). La figura del emprendedor expresa, entonces, de forma más acabada la convicción neoliberal de individualizar las relaciones sociales y de reducirlas a un conjunto de contratos individuales entre iguales.

Natason (2016) considera que la difusión de la figura del emprendedor, es parte de una política pública que abarca la decisión de renombrar la Secretaría de Pymes del Ministerio de Producción como “Secretaría de Pymes y Emprendedores” y también se expresa en el fomento a los programas de “economía creativa”, en la designación de Guillermo Fretes (ex CEO de Despegar.com) al frente de Educ.ar, y en la elección de Andy Freire, un emprendedor que ha fundado la empresa Officenet, como ministro de Modernización porteño.

En marzo del 2017, el macrismo impulsó una ley, que tras la búsqueda de nuevas oportunidades laborales, sería crucial para el desarrollo de este tipo de actividad. Se trata de la ley 27.349 de “Apoyo al Capital Emprendedor”; es una política que plantea la creación de Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), una figura jurídica que permite abrir una empresa en 24 horas, llevar la contabilidad online y acceder a fuentes de financiamiento colectivo (Ley 27.349, 2017). Lo que permitió esta legislación, es que numerosas empresas de plataforma –Uber, PedidosYa, Rappi, Glovo– se instalen en nuestro país y convoquen a emprendedores, a microempresarios, monotributistas a desarrollar un trabajo bajo condiciones muy particulares: el precio del trabajo es fijado unilateralmente por la empresa, que además se desvincula de los riesgos que este tipo de actividad implica y se desliga de proporcionar al trabajador los instrumentos necesarios para que puedan desarrollar su actividad. Los responsables de estas plataformas se niegan a reconocer la relación laboral existente, pero al momento de garantizar la satisfacción del consumidor y la continuidad del negocio, las plataformas diseñaron un mecanismo de evaluación del servicio y de sanciones que tiran por la borda la fantasía de creer que de lo que se trata es de un vínculo entre iguales.

Como mencionamos al principio de este artículo, las pretensiones de la elite económica enquistada en el poder y en los órganos del Estado fue clara, podríamos decir, desde antes del principio, ya que si rastreamos los pronunciamientos del presidente electo durante su campaña electoral, encontramos que a la par de la utopía de la pobreza cero, se prefiguraba la construcción de un nuevo sujeto político y económico que ya no sería ni el ciudadano, ni el pueblo, ni el trabajador. La apuesta inicial del macrismo, que se fue desarrollando a través de su agenda de gobierno, se resume en la siguiente frase de campaña: “Seamos un país de 40 millones de emprendedores”².

4. Conclusiones

A lo largo de estas páginas, intentamos construir un hilo argumentativo para comprender el proceso político e institucional que se inició tras la asunción del gobierno de Cambiemos. Esta renovación implicó, algo más que una alternancia de partidos en el poder, ya que conllevó una captura del poder político por parte de las elites económicas y la impregnación de sus valores –que hemos definido como neoliberales– sobre las instituciones y los actos de gobierno. Que la competencia sea el principio rector, sobre el cual debe regirse la economía, el mercado y los sujetos mismos, explica que la agenda estatal que construyó el macrismo en torno al trabajo haya estado marcada por diferentes estrategias de individualización de las relaciones laborales.

Por un lado, podemos afirmar que la forma en que actualmente se problematizan las dinámicas vinculadas al mundo del trabajo y sus instituciones, obedece a un proceso político e institucional donde un grupo de actores, que han logrado constituir un poder diferencial sobre el resto, logran imprimir sus intereses sobre el conjunto. El sentido de estas problematizaciones radica en poder instituir un nuevo modelo laboral y una nueva conceptualización sobre el trabajo, donde los intereses del capital prevalezcan sin ningún tipo de intermediación sobre los del trabajo. Reducir costos laborales, flexibilizar y precarizar el trabajo son prácticas que se inscriben en esa dirección.

Y también, se puede afirmar que durante este período se instituyó un nuevo sentido sobre el trabajo, donde esta actividad perdió su centralidad en tanto ordenador social y en tanto espacio para la construcción de diferentes formas sociabilidad. Bajo el influjo de esta nueva corriente ideológica, la experiencia del trabajo se produce en soledad y la identidad trabajadora ya no se articula a partir de colectivos; la lógica de la competencia, supone una forma de interpelación donde los individuos emprendedores experimentan su relación con el mundo del trabajo y la producción a partir de lo que pueden “hacer por sus propios medios”, o bien a partir de la audacia que implica asumir sus propios riesgos, internalizando estos valores como pilares en la construcción de un proyecto de vida. Seamos empresarios en

² Plataforma electoral de Cambiemos para las elecciones presidenciales de 2015. Disponible en: <http://cambiemos.com/propuestas/pobreza-cero/emprendedores>. Consultado: 22-4-2019

sentido estricto o no, la realización personal se mide a partir de un nuevo parámetro: en el éxito o el fracaso de los individuos emprendiendo.

A pesar de la relevancia que tienen los actores en el poder para definir una agenda estatal y las cuestiones socialmente problematizadas que se inscriben en ella, el Estado no se agota ahí, ya que en él perviven estructuras, instituciones, formas históricas, que expresan otros modos de vinculación del Estado con la Sociedad y que en esta coyuntura particular representan, para los sectores excluidos de los procesos de discusión y definición de políticas, resortes sobre los cuales aferrarse para hacer valer sus posiciones y demandas.

El macrismo pudo imprimir una cierta direccionalidad sobre el Estado que se expresó en la formulación de políticas de liberalización del mercado de trabajo y de desregulación de las instituciones laborales; sin embargo, muchas de estas políticas no pudieron llevarse a cabo por la existencia de sectores de la sociedad que se resisten a perder los derechos conquistados.

Recibido: 31/03/2019

Aceptado: 08/06/2019

Bibliografía

ASTARITA, M. y DE PIERO, S. (2017), Cambiemos y una nueva forma de elitismo: el político-empresarial, en D, GARCÍA DELGADO y A. GRANDIN (coord.) Documento de trabajo N° 5, El Neoliberalismo tardío: Teoría y Praxis, FLACSO

ASTARITA, M (2016), Cambiemos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador, en D. Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. De Anchorena (comp), Elites y Captura del Estado. Control y regulación en el Neoliberalismo Tardío, Buenos Aires, FLACSO.

BOLTANSKI, L. y Chiapello, E. (2002), *El nuevo espíritu del capitalismo* .Madrid, Ediciones Akal.

BRESSER PEREIRA, L. (2007), Estado y mercado en el nuevo desarrollismo, en Nueva Sociedad N° 210, julio-agosto de 2007.

CANTAMUTTO, F. (2016). Macri y la dominación de clase, en *Rebelión*. Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=208551>

CAO, H. y LAGUADO DUCA, A. (2014), La renovación de las ideas sobre el Estado y la Administración Pública, en *Reforma y Democracia*. N° 60, Oct. CLAD

CAO, H; LAGUADO DUCA, A y REY, M. (2016) “El *homo corporativo* ¿retorno a los noventa?” en *La Calle*, Revista Digital. Disponible en: <http://lacallepolitica.com/uncategorize/el-homo-corporativo-retorno-a-los-noventa/>

CIFRA (2016), La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos, Informe Especial. Disponible en: centrocifra.org.ar

DELFINO, A. (2011). Las transformaciones en el mundo del trabajo desde la óptica temporal. Un tiempo con nuevos tiempos, en *Revista colombiana de Sociología*, Vol. 34, N° 1

GARCÍA DELGADO, D. (2016), La Modernización del Estado, en *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 6.

GARCÍA DELGADO, D. (2016a), "Democracia, globalización financiera y gobierno de las elites", en D. Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. De Anchorena (comp), *Elites y Captura del Estado. Control y regulación en el Neoliberalismo Tardío*, Buenos Aires, FLACSO.

GOLDÍN, A (2014), "Políticas laborales: rupturas, continuidades y retos en contextos cambiantes", en C. Acuña (comp.), *El Estado en acción - Fortalezas y debilidades de las Políticas Sociales en la Argentina*, Buenos Aires, OSDE - Siglo Veintiuno Editores LAVAL, C. y DARDOT, P. (2013). *La nueva razón del mundo*. Editorial Gedisa.

LEY 27.349 (2017), Apoyo al Capital Emprendedor. Buenos Aires, 29 de marzo.

MARSHALL, A. (2000), Efectos sociales y económicos de la legislación del trabajo: debates y evidencias, en Enrique de la Garza Toledo (coord.), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, México, El Colegio de México / Flacso / UAM / FCE.

MASCHERONI, J. y GINGA, L (2018). El marxismo como campo de adversidad del neoliberalismo: La puja capital- trabajo en la Argentina Actual. En S. MURRILLO (comp.), *Neoliberalismo y fetichización de las relaciones sociales*. Buenos Aires: Luxemburg

MONTES CATÓ J. y VENTRICALI P. (2017), Pérdida de derechos laborales en la restauración neoliberal argentina. En *Revista Políticas Públicas, Buenos Aires*, Vol. 21, N°2.

NATANSON, J (2016), Sobre los Emprendedores. *Revista Le Mond Diplomatique*. N°202

O'DONNELL, Guillermo (1978), "Apuntes para una teoría del Estado", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 40, No. 4.

OSZLAK, O. (1980), Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, en *Estudios CEDES*, Vol. 3.

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1981), Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación, CEDES.

OSZLAK, O. (1997), Estado y Sociedad: Las nuevas reglas de juego. La reforma del Estado: actualidad y escenarios futuros, en *Reforma y Democracia, CLAD*, N° 9.

PROYECTO DE LEY N°1336/16 (2018), Ley de Primer Empleo, Buenos Aires, 26 de abril.

PROYECTO DE REFORMA LABORAL N°392/2017 (2017), Buenos Aires, 21 de noviembre.

PROYECTO DE LEY N°1379/18, (2018), Agencia Nacional de Evaluación de Tecnologías de Salud, Buenos Aires, 27 de Abril.

PROYECTO DE LEY N°1380/18, (2018), Capacitación Laboral Continua, Transición entre el Sistema Educativo Formal y el trabajo. Fomento del empleo juvenil y entrenamiento laboral, Buenos Aires, 27 de Abril.

PROYECTO DE LEY N°1381/18, (2018), Regularización del Empleo no Registrado, lucha contra la evasión en la seguridad social, registración laboral y fondo de cese sectorial, Buenos Aires, 27 de abril.

TRAJTEMBERG D. y PONTONI, G. (2017), Estructura, dinámica y vigencia de los convenios colectivos de trabajo sectoriales del ámbito privado (1975-2014), en *Estudios del Trabajo*, N° 54

VILAS, C. (2004), ¿Populismos reciclados o Neoliberalismo a secas? El mito del neopopulismo latinoamericano, en *Estudios Sociales*, N°26.

VILAS, C. (2011), Política y Políticas Públicas en América Latina. Disponible en: <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/27-politica-y-politicas-publicas-en-america-latina>

VOMMARO, G. (2017) *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires.

WELLER, J. (2009), Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América en J. Weller (Ed). *El nuevo escenario laboral latinoamericano: Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores

WORLD BANK, (2000), *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C, The World Bank.