

El Estado y las políticas de empleo: breve revisión sobre la tensión capital-trabajo en clave política

Guillermo Federico Carrión Páez
carrionpaez@gmail.com

Universidad Nacional de Villa María

Natalia Hunicken
nataliahunicken@gmail.com

Universidad Nacional de Córdoba

El Estado y las políticas de empleo: breve revisión sobre la tensión capital-trabajo en clave política

Resumen

El presente trabajo, mediante un abordaje teórico político, se pregunta por la tensión Capital - Trabajo en su incidencia sobre el proceso de conformación del Estado y en la conformación de políticas públicas.

Parte de dos propuestas teóricas realizadas por O'Donnell en dos ocasiones diferentes, la primera, Apuntes para una teoría del Estado (1978), es revisada para resaltar el carácter relacional del Estado y la segunda, Democracia, Agencia y Estado (2010, Cap. 3), para resaltar sus cuatro principales dimensiones: conjunto de burocracias jerárquicas, sistema legal, foco de identidad colectiva, y un filtro que regula diversas fronteras y espacios.

Finalmente expone los conceptos de políticas de empleo siguiendo a Neffa (2011) en sentido amplio, como intervenciones del Estado sobre el mercado, y en sentido estricto, como el conjunto de acciones que apunta a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, que a su vez está determinado por el modo de desarrollo que resulta del régimen de acumulación orientado por las formas institucionales reguladas cuya clave es el derecho.

El desafío es plantear un vínculo entre los conceptos de Capital, Trabajo y Estado para establecer una relación democrática entre Estado y políticas de empleo.

Palabras clave: O'Donnell; Estado; administración laboral; Neffa; políticas de empleo

Introducción

Desde el siglo V antes de Cristo, la humanidad comenzó un proceso de reflexión en occidente, y más precisamente en Europa, acerca de los problemas de la vida en común, la organización y la acción política. La reflexión teórica sistemática es posterior y el planteo de la política como problema del conocimiento con naturaleza autónoma es posible de situar recién en los albores de la modernidad. El Estado y las políticas públicas son dos fenómenos muy cercanos en el tiempo, pero posibles de distinguir y se encuentran en una relación dialéctica. Ambos son fenómenos históricos y por lo general se postula que existe una dependencia lógica entre ambos términos la cual coloca al Estado en una situación de primacía respecto de las políticas públicas. Han surgido a lo largo de la historia diferentes cosmovisiones que han propuesto diferentes respuestas ante las preguntas por estos fenómenos.

Muy esquemáticamente se pueden establecer dos grandes tradiciones, una normativista cuyo pensamiento está orientado a los valores y sus principales discusiones se centran en las formas del deber ser, y uno de naturaleza empírica cuyos procesos de reflexión se orientan a conocer la realidad efectiva mediante la combinación de teoría y empiria en investigaciones. La primera se corresponde con la tradición de reflexión de las ciencias jurídicas sobre lo político y la segunda con los planteos abiertos por el conductismo en los Estados Unidos durante los años sesenta.

El enfoque que plantea el presente trabajo contiene elementos de ambas, como lo son la centralidad de la preocupación por el Estado y su efectiva realización por medio de políticas públicas. Esto ocurre como consecuencia de que las preocupaciones centrales del autor que tomamos como referencia están también teñidas de ambos elementos.

La preocupación de O'Donnell en sus escritos tempranos se centra en tratar de encontrar una explicación que pueda ser ofrecida desde la ciencia política al fenómeno de los Estados durante los golpes de Estado en Latinoamérica. Esto lo llevó a indagar sobre aquellos en torno a la idea de los Estados Burocráticos Autoritarios acuñada en 1982 después de analizar los casos de Argentina en 1966 y 1976, Uruguay y Chile en 1973 y Brasil en 1964 donde se produjo la interrupción de los mecanismos democráticos y sus valores.

En *Democracia, Agencia y Estado* (2010), en adelante: *Democracia...*, que abordaremos abajo parcialmente, el eje de su preocupación se centra en la democracia, el problema de cómo compatibilizar los diferentes órdenes y niveles de análisis, e incorpora el problema de la agencia y la estructura en un abordaje integral. Lo macro y lo micro. Siempre con un eje central en el Estado. Es un planteo, que como el propio autor lo advierte, contiene un elemento moral, reflexiona impulsado por la preocupación que le despiertan las falencias de los régímenes democráticos contemporáneos y la relevancia que el ser humano, como sujeto de acción, ha tenido de influyente para conseguirlos.

En *Apuntes Para una Teoría del Estado* (1978), en adelante: *Apuntes...*, se evidencia una preocupación por teorizar una totalidad política, con un nivel de análisis macro, cuyo eje es una teoría de la dominación, en la cual el Estado ocupa el lugar de componente específicamente político.

Nuestro propósito es rescatar algunos elementos centrales y de gran relevancia para la reflexión teórica sobre el Estado y las políticas públicas que resaltan la tensión entre Trabajo y Capital aún presente en nuestro Estado en la actualidad.

Hacia una Teoría del Estado

Lo más interesante del planteo de O'Donnell en *Apuntes...* (1978) es la capacidad y claridad para poner en juego los conceptos de capital, trabajo y Estado. Las relaciones de producción aparecen en este texto como un elemento central del planteo del problema del Estado. Aquí el autor observa un mundo donde la sociedad está dividida en grandes conglomerados que la hacen relativamente homogénea y es posible de categorizar en clases sociales. Los sujetos sociales que emergen son, por un lado, los Capitalistas y los Trabajadores engarzados en una relación desigual, conflictiva y contradictoria; y el Estado corporizado en sus instituciones, por otro.

El problema del Estado como organizador de la sociedad, es que articula a dichos sujetos sociales de manera desigual. Estos procesos son conducidos en políticas públicas dirigidas por los intereses de quienes son poseedores de los capitales dominantes. Ya no se trata de un componente específicamente político de la dominación (1978) que torna al Estado en capitalista, sino una particular configuración del poder que no puede predicarse del Estado in abstracto sino que debe ser analizado empíricamente en cada caso (2010) a través de diversos planteos teóricos que pueden conducir la investigación y que exceden la propuesta del autor.

El Estado no se agota en la dominación, principalmente política, aunque también económica (en menor medida en tanto que el Estado es garante de las relaciones de producción y de la reproducción del capital en torno a sí mismo), se trata también, inequívocamente, de una relación social, o más bien de un haz de relaciones sociales que articulan la sociedad de manera desigual, en tanto que toda dominación es relacional y asimétrica.

También porque el acceso a los recursos de poder que los Estados reclaman para sí en el cuerpo de sus burocracias es asimismo desigual y la posición de clase incide en su asequibilidad. Además, quienes concentran algunos de estos son más propensos a conjugar los otros. De manera que la organización que genera el Estado dista de ser una organización neutral. En ese sentido, el derecho y las instituciones estatales tienen un sesgo.

En *Apuntes...* (1978) el politólogo argentino sostiene que se trata de un sesgo capitalista, en *Democracia...* (2010) afirma que la configuración concreta del poder depende de cada Estado en particular ya que no todos los Estados logran realizar en la misma medida las diferentes dimensiones del Estado, y que cada Estado condensa y procesa poderes que emergen de la sociedad pero también crea los suyos propios. En estos procesos de creación y recreación de poderes en torno a las dimensiones del Estado, es menester visualizar que los fenómenos sociales que en concreto que lo llevan a la adopción de una política pública específica, están signados por los procesos sociales que atraviesan al Estado transversalmente y son consecuencia y origen de la política pública elaborada.

También en *Apuntes...* (1978) sostiene que el poder del Estado emerge de la expropiación de la capacidad de coacción a los capitalistas en favor del Estado, quien no debe actuar como un capitalista concreto, y que además dado el problema de la racionalidad acotada con que operan los agentes del mismo, tampoco sería posible sostener que éste conoce igual o mejor que los capitalistas concretos las acciones necesarias para sostener las condiciones que permiten reproducir el capital.

A diferencia de esto, en *Democracia...* (2010) sostiene que el poder es un emergente de las asociaciones complejas, y que el Estado es una de ellas. El poder surge como resultado de la autorización a ciertos líderes, que se encuentran en la cúpula del régimen, para hablar en nombre del colectivo y tomar decisiones vinculantes que afectan a todos los miembros de la asociación. En los regímenes democráticos esto ocurre para conseguir obediencia, argumentando, por lo general, que se actúa en favor de la asociación y que esa es la razón por la cual fueron elegidos.

La tensión Capital - Trabajo no desaparece en ninguno de ambos artículos, en *Apuntes...* (1978) es más patente en tanto que tiene una centralidad explicativa en el surgimiento del Estado. En *Democracia...* (2010) el Estado, como asociación compleja que reclama el monopolio de la autorización legítima en el uso de la fuerza, aparece tensionado en esos términos en un nivel subordinado: en la particular configuración de poder hacia el interior del mismo y hacia la sociedad.

Es decir, que el esquema conceptual de *Apuntes...* (1978) no pierde actualidad ni capacidad explicativa, sino tan sólo que su fuerza radica en explicar los Estados capitalistas. Que un Estado adopte esta conformación dependerá de cómo se realice de manera efectiva el proceso de concentración de poderes que deriva en el Estado y sus capacidades para devolverlos a la sociedad en forma de políticas públicas.

Aquí se considera, retomando las ideas de O'Donnell (1978) que la política de empleo, como una particular especificación de la relación de producción, de entre todas las políticas públicas, es la que mejor funciona como parámetro para predicar de un Estado que éste es

Capitalista. Porque son aquellas políticas las que efectivamente desbalancean la relación Trabajo - Capital en favor de uno u otro de sus polos. Y puesto que políticas públicas y Estado se co-constuyen, se obtiene así, o bien un Estado *más bienestarista*, o bien, un Estado *más capitalista*. Un Estado es capitalista porque, en última instancia, sus políticas públicas causan el efecto de favorecer la reproducción de capital dando una respuesta institucional ante las crisis y reponiendo a las clases obrera y capitalista como clases. Por un lado, al evitar el exceso de competencia que puede terminar por destruir a la clase capitalista, cuya tendencia es ser cada vez más heterogénea y concentrada en términos del capital. Y por otro, al garantizar un cierto bienestar en la clase trabajadora que le permita su subsistencia. Este Estado capitalista mantiene, al menos en términos teóricos, una cierta autonomía relativa respecto de la clase capitalista en tanto que no actúa como ella como sostuviera Nicos Poulantzas: el traductor del sociólogo Fred Block en una nota a pie de página de su artículo titulado '*Más allá de la autonomía relativa: los gerentes estatales como sujetos históricos*', afirma que

" [...]os gerentes estatales son los que se encuentran en la cima del Poder Ejecutivo y de las ramas del aparato estatal. A veces los ocupantes de estas posiciones están de prestado por firmas capitalistas..."

Aunque sostiene la hipótesis de la autonomía relativa al afirmar su hipótesis de que estos se adaptan a las formas de pensar propias de su nueva actividad (Sanmartino; 2020, 85).

Nos preguntamos si esta injerencia de actores de la clase capitalista en instituciones centrales del Estado, en la elaboración de las políticas públicas, ¿acaso no refuerza la reproducción de esquemas de desigualdad preordenados, con aspiraciones de permanencia, en la configuración de las clases sociales?

Una característica fundamental de los Estados modernos es que para poder existir como tales en el sistema interestatal moderno, requieren ser aceptados por parte del resto de los miembros como tales. A pesar de la interestatalidad, el capitalismo como sistema de dominación es un fenómeno más global y extenso que los Estados. De manera que es posible comprender a estos como el componente específicamente político de la dominación en los términos de *Apuntes...* (1978) sin que esto le otorgue preeminencia lógica en la explicación de los Estados, como el autor lo hace posteriormente en *Democracia...* (2010), a la capacidad del accionar del humano en la conformación de los Estados que pone en primer plano.

Al explicar cómo en los Estados del norte de Europa la expropiación de los medios de coerción en favor del Estado ocurrió en detrimento de las ciudades, la iglesia y otras organizaciones políticas de menor jerarquía, se pone en evidencia cómo la acumulación y concentración de poderes en el Estado es parte de un proceso histórico contingente.

Estado

En *Apuntes...* (1978) O'Donnell afirma que el Estado es:

el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada. Por dominación (...) la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente, contra su resistencia. (...) La dominación es relacional: es una modalidad de vinculación entre

sujetos sociales. Es por definición asimétrica, ya que es una relación de desigualdad (1978, 3)

En *Democracia...* O'Donnell sostiene que el Estado es:

Una asociación con base territorial, compuesta de conjuntos de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita. Esas instituciones reclaman el monopolio en la autorización legítima del uso de la coerción física y normalmente tienen, como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población y el territorio que el Estado delimita (2010: 76)

Burocracias, Recursos de Poder y Dimensiones del Estado

No hay que olvidar que en la conceptualización de *Apuntes...* (1978) el Estado se escinde de una relación de dominación, la relación de producción entre obrero y capitalista, que a su vez es garantizada por el mismo al sostener un determinado ordenamiento jurídico. Así el Estado adquiere una corporización en sus instituciones y dicha materialidad está integrada a su vez por la burocracia. Esta burocracia está llamada a ejercer la dominación a través del "control diferencial de ciertos recursos, gracias a los cuales es habitualmente posible lograr el ajuste de los comportamientos y de las abstenciones del dominado a la voluntad." (O'Donnell; 1978, 3) Siendo los más importantes de entre ellos el control de los medios de coerción física, el control de los recursos económicos, el control de los recursos de información, y el control ideológico.

En *Democracia...* (2010) la perspectiva weberiana parece mantenerse y hace referencia, no ya a la burocracia en sentido genérico, sino a un sistema jerárquico de burocracias estatales.

Oszlak define a la burocracia estatal sin pretensiones de rigurosidad como:

un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, cuyo carácter 'público' — derivado de los objetivos formales de interés general que persiguen y de la autoridad legítima del Estado que invocan sus actos— permite distinguirlas como un sistema diferenciado (1979: 722)

Y agrega que:

Una burocracia pública no es un tipo ideal de organización que realiza o no diversas tareas; una burocracia pública es lo que hace. Es un resultado de la política y está determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementa. Es, al mismo tiempo, la expresión material del Estado -percibido como un aparato institucional concreto- y el brazo ejecutor que implementa sus políticas (2006:11)

La nota característica de la nueva definición de O'Donnell en *Democracia...* (2010) radica en que, lo que pretende el Estado, no es ya el monopolio del uso de la fuerza legítima tal como lo sostiene Weber, sino que efectivamente monopoliza *la autorización en el uso legítimo* de esa coacción. De esta manera se especifica la definición weberiana y queda abierto al análisis empírico el grado en que el Estado efectivamente reúne capacidades; es decir, en qué medida puede hacer uso de la fuerza legítima en cada caso si es necesario.

A continuación, el politólogo advierte que la medida en que las diferentes dimensiones del Estado son realizadas por cada Estado en particular es algo que varía. En *Democracia...* (2010) se establece que las dimensiones del estado son cuatro:

1. Un sistema de burocracias organizadas en un sistema jerárquico que indica la efectividad del Estado.
2. El sistema legal que indica a la eficacia.
3. Foco de identificación colectiva que indica la credibilidad.
4. Dimensión de regulación o *filtro* que a través de políticas públicas establece cuán *abiertos* o *cerrados* son los espacios o fronteras que median hacia dentro de su población, mercado y territorio, e indica el grado de bienestar.

Estas dimensiones son realizadas en mayor o menor medida por un Estado. Cuando es menor su materialización, o no están logradas razonablemente, se habla de bajas capacidades estatales.

Advertimos la necesidad de un desarrollo equilibrado de cada una de las dimensiones del Estado en el marco de un régimen democrático, teniendo presente que su perfeccionamiento depende relaciones y vinculaciones complejas entre las diferentes acciones y decisiones que se toman en el seno de sus instituciones. Las políticas públicas se verán afectadas por la consistencia de cada una de las dimensiones del Estado.

Administración Laboral

En materia laboral o de empleo, el Estado *filtra* o regula a través del accionar de una organización burocrática que es encabezada por el Ministerio de Producción y Empleo, la autoridad administrativa laboral, a la cual le competen tres grandes categorías de asuntos compuestas por: las relaciones individuales del trabajo, las relaciones colectivas del trabajo, y la participación en el proceso de Políticas de Empleo.

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

El Ministerio de Trabajo es el organismo burocrático que conforma y es conformado por, las políticas laborales y de empleo. Su origen data a la reforma constitucional de 1947 luego de la que el presidente Juan Domingo Perón reformara el organigrama del gobierno dándole el rango ministerial a la antigua secretaría de Trabajo y Previsión creada en 1943 por el Decreto-Ley Nº15.074. Cuyo principal antecedente fue el Departamento Nacional del Trabajo, un organismo creado por el presidente José Figueroa Alcorta el 14 de marzo de 1907 mediante un decreto que establecía sus funciones en estos términos: "recoger, coordinar y publicar todos los datos relativos al trabajo de la República, especialmente en lo que concierne a las relaciones del trabajo y del capital y a las reformas legislativas y administrativas capaces de mejorar la situación material, social, intelectual y moral de los trabajadores" que el 30 de septiembre de 1912 amplió su esfera de acción. Con la ley 8.999 se estableció que eran de su incumbencia: "la inspección y vigilancia de las leyes, la incorporación de un registro de colocaciones para trabajadores sin empleo, y la facultad de mediar en los conflictos entre el capital y el trabajo, a través de un Consejo del Trabajo". El

Ministerio luego perdería su jerarquía en octubre de 1966 a manos de la dictadura cívico-militar que derrocó al presidente constitucional Arturo Illia.

Con la sanción de la Ley Nº 25.233 de diciembre de 1999 recuperó su grado de Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.

A partir de 21 de febrero de 2002, con la sanción del Decreto Nº 355/02 modificatorio de la Ley de Ministerios, se cambia su nombre por el de: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

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

Actualmente recuperó su rango de ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, durante el actual gobierno Peronista de Alberto Fernández, el cambio fue introducido a la Ley de Ministerios mediante el decreto Decreto 7/2019 (B.O. 10/12/2019).

Se podría pensar, como corolario de esta breve reseña histórica, que ésta particular conformación burocrática, y las políticas que ha desplegado, son un signo de que el Estado argentino ha estado tensada entre dos modelos contrapuestos. Por un lado, el modelo Oligárquico-Desigual y agroexportador o Liberal, y por otro, el Productivo-Inclusivo o neodesarrollista (García Delgado; 2013). Estos movimientos pendulares tienen correlación con el efectivo desbalance de la regulación en favor de uno de los términos de la relación, ya sea el Capital o el Trabajo. El modelo de Estado actual se podría pensar en los términos de lo que se suele denominar como Estado post-Social: un modelo que conjuga elementos de ambos al ser un Estado social de bienestar desarticulado, sobre todo en materia de derechos sociales, que cuenta con una base social diferente dado su elevado grado de fragmentación y heterogeneidad, que está caracterizado por el problema de la complejidad que emerge como resultado de la descoordinación de unidades cada vez más especializadas y por la tensión entre la racionalidad técnica propia de la burocracia y una racionalidad económica que se le impone.

Políticas de Empleo

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

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

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

el mercado de trabajo es una variable dependiente del modo de desarrollo; este a su vez es el resultado del régimen de acumulación orientado por las formas institucionales

del modo de regulación dentro de las cuales el derecho del trabajo juega un papel decisivo (Neffa; s.f., s.p.)

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

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

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

Estas no son recomendables por su incidencia sobre otros problemas como, por ejemplo, el incremento de la precarización laboral, la sobre explotación, el desaliento, el surgimiento de empleos que bajo estas regulaciones desnaturaliza el objetivo aparente de los mismos, y otros factores que inciden en el incremento de la pobreza.

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

El gobierno de Cambiemos signó una etapa en término de políticas laborales. Éstas se basaron en una visión neoclásica de la economía. Y, siguiendo a Neffa, sostenemos que apuntaron a disciplinar a la clase trabajadora, a forzarla a aceptar menores salarios y flexibilidad en las condiciones laborales. Para el especialista en políticas laborales la finalidad fue clara: aumentar la rentabilidad empresarial, y respondió a una lógica individualista de mercado que se sostiene en la idea de que el Estado debe velar por el desarrollo de las competencias de los ciudadanos y su creatividad apalancando a las empresas.

Reflexiones Finales

El gobierno de Cambiemos implementó una serie de políticas laborales neoclásicas que redujeron el bienestar y que regularon la relación laboral en detrimento del Trabajador en aras de conceder un beneficio al Capital.

Quienes ocuparon el Estado durante el periodo comprendido entre 2015 y 2019 lo habían convertido en la sede de sus negocios, y se vieron favorecidos por las políticas empleadas por el Gobierno. Muchos de los principales funcionarios fueron gerentes y jefes ejecutivos de grandes empresas multinacionales antes de ocupar la oficina, por lo cual se encontraron en una especial situación respecto de los dueños del capital.

Si sostenemos el esquema de clases sociales planteado por O'Donnell en Apuntes.... (1978) complementado por las ideas de Poulantzas, podemos habilitar la idea que la sociedad se encontraba organizada en torno a un nuevo sujeto social: los gerentes. Si pensamos en los términos de los planteos realizados en Democracia... (2010) podemos advertir que la concentración de poder en el Estado se había reducido con la presencia de estos gerentes, puesto que actuaron no en función del interés general de la asociación sino en función de lealtades y lógicas de los negocios respecto de los cuales orientaron el accionar de las políticas públicas, abriendo el mercado y expandiéndolo.

Es difícil hablar de un caso de bajas capacidades estatales en materia laboral al inicio de la gestión del gobierno de Cambiemos puesto que el Estado argentino no había resignado su poder regulatorio, sino al contrario, Cambiemos actuó como un gobierno de un Estado fuerte, pero priorizando una parte por sobre el todo. Si en el caso de la política de empleo las capacidades estatales hubieron disminuido, esto no ha ocurrido como un error, o como una incapacidad de los líderes, sino que se presentó más bien como un resultado planificado. O'Donnell sostiene que unas bajas capacidades estatales son preocupantes para los régimenes democráticos.

La problemática del bienestar y su relación con las políticas de empleo nos hace pensar en la importancia de la centralidad de la persona humana como destinataria de la regulación, similar a como propone Coraggio (2011) para el caso de la economía social. Y en la necesidad de tender hacia un bien común, que toma la forma de bienestar. En la relación laboral esto se expresa en la inserción y permanencia en un empleo de calidad.

Las políticas públicas laborales, su eficacia y subsistencia, junto a su aporte para el fortalecimiento de la democracia, están signadas por el desarrollo que cada Estado tiene de sus dimensiones. Y dependerá de la configuración por la que opte el Estado en la persecución del bienestar. La búsqueda del bienestar de la población es una preocupación que ocupa un lugar central en la agenda de gobierno de Alberto Fernández.

Bibliografía

- CORAGGIO, J. L. (2011). Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital.
- GARCÍA DELGADO, D. (2013). Estado y Políticas Públicas: hacia un nuevo paradigma. En: *Estado y Políticas Públicas*, 1(1), 14-18. FLACSO.
- NEFFA, C. (2011). Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes. En: *Empleo, desempleo & políticas de empleo* (8). CEIL - CONICET.
- (s,f) "Políticas de empleo". *Artículo de Voces en el Fenix*. Recuperado de: <http://www.vocesenelfenix.com/content/pol%C3%ADticas-de-empleo>
- O'DONNELL, G. (2010). Democracia, Agencia y Estado: teoría con intención comparativa. Buenos Aires: Prometeo libros.
- (1978). Apuntes para una teoría del Estado. En: *Revista mexicana de sociología*, 1157-1199.
- OSZLAK, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. En: *Postdata*, (11), 11-56. Recuperado de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012006000100002&lng=es&tlng=es
- (1979). La burocracia estatal en América Latina: especificidad sustantiva e histórica. En: *Revista internacional de ciencias sociales*, 31, (4) ,716-737.
- PABLO CIENFUEGOS, F. & FRANCIA VERA, M. (2013) Activación de las políticas públicas de empleo. El caso de los programas de capacitación para jóvenes en Argentina y Chile. CEIL - CONICET. Recuperado de: <http://www.ceil-conicet.gov.ar/2013/03/activacion-de-las-politicas-publicas-de-empleo-el-caso-de-los-programas-de-capacitacion-para-jovenes-en-argentina-y-chile/>
- Sanmartino, J. (2020). *La teoría del Estado después de Poulantzas*. Buenos Aires: Prometeo.