

Políticas de mercado de trabajo en Argentina (2003-2019): fragmentación institucional y escasez presupuestaria

*Labour Market Policies in Argentina (2003-2019): Institutional
Fragmentation and Budgetary Shortage*

Giuseppe Manuel Messina

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

giuseppemessina@derecho.uba.ar

Recibido: 26/09/2021

Aceptado: 02/02/2022

Formato de citación:

Messina, G.M. (2022). "Políticas de mercado de trabajo en Argentina (2003-2019): fragmentación institucional y escasez presupuestaria". *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 93, 94-119, <http://apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/gmmessina.pdf>

Resumen

En este artículo se desarrolla un análisis de las políticas de mercado de trabajo del gobierno nacional a favor de los desempleados en el periodo 2003-2009, sobre la base de la normativa, los datos presupuestarios y las estadísticas oficiales. En una primera parte, se discute teóricamente el impacto de las ideas políticas del neoliberalismo sobre los paradigmas de la lucha al desempleo en la Argentina de los años 90. En una segunda parte, se investiga la persistencia de esa lógica individualista y del papel residual del Estado en los programas vigentes durante la etapa 2003-2019, un periodo marcado por la informalidad laboral y la creciente volatilidad económica. A partir de un relevamiento de las características, cobertura, montos y presupuesto de los planes de empleo, emerge la fragmentación institucional, la baja prioridad presupuestaria y el insuficiente alcance de la política de mercado de trabajo en Argentina.

Palabras clave

Política social, desempleo, mercado laboral, políticas activas, Argentina.

Abstract

This article analyses the Argentine national government's labour market policies in favour of the unemployed in the 2003-2009 period based on legislation, budgetary data, and official statistics. In the first section, the impact of the political ideas of neoliberalism on the paradigms of the fight against unemployment in Argentina in the

90s is theoretically discussed. In the second section, the logic of individualism and the residual role of the State are found in the rationale behind the employment programs in force during the 2003-2019 years, a period marked by labour informality and growing economic volatility. Finally, the article develops a survey of the characteristics, coverage, benefits, and budget of employment programs, uncovering the institutional fragmentation, low budgetary priority, and insufficient scope of labour market policies in Argentina.

Keywords

Social policy, unemployment, labour market, active policies, Argentina.

1. Introducción

En este artículo se analizan las políticas de mercado de trabajo del gobierno nacional argentino a favor de la población en situación de desempleo, sobre la base de la normativa legal vigente, los datos presupuestarios y las estadísticas oficiales. Estas medidas intervienen directamente en el funcionamiento del mercado de trabajo con el objetivo de reducir la población desempleada, mejorar la calidad de la inserción laboral y/o proteger los ingresos de los hogares de la pérdida de empleo. En particular, se discutirán los programas que incluyen un componente de transferencia monetaria directa (incentivo económico) para los participantes, denominados generalmente en Argentina con la etiqueta de “planes de empleo”¹. Si bien a lo largo del artículo se analiza lo sucedido durante la etapa 2003-2019², en una primera sección se discute como los paradigmas teóricos que fundamentan estas políticas surgen en la década del 90 del diagnóstico y de las recetas de tipo neoliberal respecto al funcionamiento del mercado laboral³. En una segunda sección, se realiza un análisis de los programas vigentes en el periodo 2003-2019, en un contexto económico y social que en la última década mostró los límites estructurales del país. Las evidencias presentadas sobre las políticas de mercado de trabajo muestran un sistema institucional fragmentado, constituido por una pluralidad de programas surgidos en diferentes periodos temporales que dan lugar a “capas geológicas” (Ocampo, 2008), en las que nuevos planes de empleo “innovadores” terminan superponiéndose de forma parcial a los planes heredados de etapas anteriores. Esta proliferación de programas, organismos y burocracias dan lugar en el largo plazo a cambios institucionales, que incluyen la multiplicación y fragmentación de planes, en muchos casos de pequeño alcance, la reorganización de viejos programas en torno a nuevos objetivos o el agotamiento paulatino de los mismos (por asfixia presupuestaria y/o falta de manutención institucional) hasta su desaparición (Streeck y Thelen, 2005).

¹ Por los límites de espacio, se optó por emplear el masculino genérico clásico, pero se aclara que su uso incluye siempre a mujeres y varones.

² Se hace referencia a los años posteriores a la crisis económica y social de 2001-2002, caracterizados por las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007), Cristina Fernández (2007-2015) y Mauricio Macri (2015-2019).

³ Por neoliberalismo aludimos al proyecto ideológico y político que apuntó a limitar, y posiblemente desarmar, el poder del trabajo organizado y las conquistas obtenidas por esta clase en términos de mejores condiciones laborales, mejores salarios y un conjunto de derechos económicos y sociales incorporados a las instituciones del Estado de bienestar. En una primera fase, el debate se desarrolló a nivel académico y en la creciente influencia política de los *think tanks* neoliberales. Posteriormente estas ideas fueron adoptadas por políticos conservadores alcanzando una posición hegemónica en el discurso público. “There is no alternative”, no hay alternativa, afirmó la premier británica Margaret Thatcher, y la adopción de esta ideología por los socialdemócratas de la “tercera vía” demuestra su grado de influencia sobre el desarrollo de los países occidentales en las últimas décadas (ver Harvey, 2005).

La hipótesis que guía el trabajo es que la construcción del desempleo como problema social se definió de forma simultánea a la consolidación del proyecto político neoliberal en el país, en el proceso de desmoronamiento de la sociedad de pleno empleo asalariado y la red de seguridad laboral vigente durante el modelo de desarrollo centrado en la industrialización (Lo Vuolo y Barbeito, 1994)⁴. El paradigma teórico que orientó el diagnóstico frente al desempleo surgió de una versión simplificada de las ciencias económicas *mainstream*, en la que toda intervención sobre el mercado laboral constituía una interferencia al proceso natural de reequilibrio y de adaptación del sistema productivo a la liberalización y apertura económica que caracterizó a la década del 90. Según esa lógica, la respuesta del Estado a la situación de los desocupados debía ser residual, en términos presupuestarios, y accesoria a los objetivos de la política económica, con el objetivo de atenuar las dificultades económicas de los sectores afectados por la informalidad laboral y el desempleo, con una perspectiva asistencialista e individualizadora. Si bien ese proyecto político y económico hizo implosión en la crisis de 2001-2002, durante la cual la tasa de desempleo alcanzó niveles máximos (ver gráfico 1), a lo largo del texto se presentará evidencia para sostener la idea que las políticas de mercado de trabajo del periodo 2003-2019 muestran ciertos rasgos de continuidad, en su lógica de funcionamiento, con los paradigmas dominantes en los años 90.

Es verdad que en el periodo posterior a la crisis de 2001-2002 se produjo un mayor grado de intervención y regulación estatal en el funcionamiento del mercado laboral y el sistema económico, en dirección contraria a las reformas liberalizadoras de la década del 90 (Palomino, 2007). También hubo una fuerte recuperación del empleo formal, hasta 2007, que permitió mejorar la financiación y cobertura de la Seguridad Social contributiva, a la vez que reabsorbió un sector significativo de los beneficiarios del principal plan de emergencia implementado en el año 2002 (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados). También predominó un enfoque trabajo-céntrico a la integración social, a partir de la convicción de que la política económica, con su énfasis en el pleno empleo y en el mercado interno, lograría reabsorber en el mediano-largo plazo a las personas no ocupadas de forma plena en el sector formal. Sin embargo, en lo concreto este enfoque mantuvo el carácter individualizador, asistencialista, fragmentado y residual de la política hacia los desocupados, garantizando transferencias de monto muy limitado para atenuar la pérdida de ingresos de los hogares de bajos recursos y fomentar la activación laboral y la adaptación de los trabajadores a las demandas de los empleadores.

Los indicadores sociales y laborales indican que estos objetivos se lograron solo parcialmente. La etapa 2009-2019 se caracterizó por la volatilidad y el estancamiento económico, evidenciándose los límites de la recuperación poscrisis de 2001-2002. Se agotó progresivamente el impulso a la creación de nuevos puestos de trabajo formales y se consolidó un piso muy elevado de vulnerabilidad social, medida por indicadores como las altas tasas de informalidad laboral y pobreza. En efecto, este periodo se produjeron breves periodos de crecimiento económico interrumpidos por frecuentes caídas de la actividad en los años 2009, 2012, 2014, 2016 y 2018-2020. Incluso en los años de crecimiento, el sistema económico y social argentino mostró tasas muy elevadas

⁴ Lo Vuolo y Barbeito (1994) hacen referencia al entramado institucional característico de Argentina a partir de mediados de 1940, en el que se suportaban altos niveles de seguridad en todos los ámbitos de la relación de trabajo. Como en los países centrales, se garantizaban los niveles de empleo y de salario, la estabilidad en el puesto de trabajo, el control de las condiciones laborales y la representación sindical. Sin embargo, en el caso argentino existían ciertas peculiaridades respecto a los casos europeos: i) la ausencia de seguro de desempleo; ii) la distribución de ingresos mediante la leva salarial; ii) el mantenimiento de los niveles de empleo mediante la absorción de trabajadores en el sector público y la sobrevivencia de un sector de empleo informal (que en años posteriores iría expandiéndose cada vez más).

de informalidad y pobreza. Por ejemplo, en el último pico positivo del ciclo (año 2017), la tasa de pobreza superó el 25% y la tasa de informalidad en asalariados se mantuvo por encima del 33%⁵. A finales del mandato de Macri, la tasa de pobreza creció 10 p.p. hasta alcanzar el 35,5% de las personas (dato 2º semestre de 2019), mientras la tasa de informalidad subía casi 3 p.p. hasta el 35,9% (dato 4º trimestre de 2019), según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Para el total de los ocupados, en el año 2018 se estimaba una tasa de informalidad del 42,8%, siendo en el caso de los trabajadores por cuenta propia el 68,3%⁶.

Estos datos confirman la persistente precariedad e informalidad de un amplio sector de los ocupados, que puede explicarse con la elevada heterogeneidad de la estructura productiva, segmentada en sectores de alta y baja productividad, con reflejo en las brechas salariales, en la calidad del empleo y en las modalidades (contributivas-no contributivas) de cobertura de la protección social (Messina, 2017; Donza, 2019; Poy *et al.*, 2021). Estos rasgos estructurales no fueron corregidos, sino que más bien se consolidaron en el periodo bajo análisis, provocando que un porcentaje muy elevado de hogares no logaran una incorporación plena de sus integrantes en el mercado laboral formal y, por tanto, quedaran excluidos del sistema contributivo de políticas sociales. Si algo caracteriza al periodo posterior a la crisis de 2001-2002 es que este fenómeno fue compensado parcialmente gracias a una expansión de las transferencias no contributivas a los hogares (asignaciones universales, moratoria previsional, pensiones no contributivas, etc.), que se mantuvieron y consolidaron bajo la presidencia de Macri.

En este contexto, las políticas hacia los desocupados muestran cierto grado de continuidad, en términos de población alcanzada, presupuesto invertido y condiciones de acceso, consolidándose una concepción individualizadora del desocupado y un enfoque centrado en las medidas de (auto) activación, que apuntan a modificar las características personales del trabajador. Paradigmática es, por ejemplo, la transformación de Argentina Trabaja, programa que promovía la creación de puestos de trabajo en organizaciones colectivas (cooperativas de la economía popular), en Hacemos Futuro, programa enfocado en la formación y capacitación de los trabajadores. Por otra parte, esta gestión dejó su marca en otros aspectos, como el mayor protagonismo del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) en la gestión de planes de empleo. Tradicionalmente, este organismo ha estado a cargo de las políticas asistenciales en favor de los hogares en situación de vulnerabilidad social y desconexión del mercado laboral. Esta reorientación de la política de mercado de trabajo en manos del MDS a la vez que se desvalorizaba la acción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)⁷, fue significativa tanto a nivel simbólico como práctico, difuminando las fronteras entre las políticas de mercado de trabajo y las políticas de asistencia a los hogares en situación de pobreza (Gamallo, 2017).

Este es un primer avance del tipo de discusión que será desarrollado a lo largo del artículo, a partir del análisis de tres tipos de fuentes secundarias principales: las estadísticas oficiales, para caracterizar el contexto socioeconómico de cada etapa; la

⁵ Esta tasa se calcula sobre la base de los trabajadores asalariados no registrados, para los que el empleador no realiza el correspondiente descuento jubilatorio.

⁶ Datos de la Encuesta Nacional a trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad del año 2018 (SRT, 2019). Este dato no se alejaba de una estimación anterior, que calculaba una tasa de informalidad del 42,7% para el total de los ocupados, en el año 2011 (MTEySS, 2013).

⁷ El MTEySS fue reducido a rango de Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo bajo el Ministerio de Producción en el periodo 2018-2019. En el mismo periodo, el Ministerio de Desarrollo Social incorporaba tanto las funciones del Ministerio de Salud como la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo que gestiona el seguro de desempleo, además del sistema previsional y de asignaciones familiares.

normativa legal, para individuar las reglas de acceso y los montos garantizados por cada programa, los fundamentos de cada medida y los cambios que intervinieron en el curso del tiempo⁸; y la información presupuestaria, para obtener datos sobre la estructura institucional, la cobertura alcanzada y el gasto asignado a cada plan de empleo. Esta evidencia empírica permitirá en primer lugar realizar un relevamiento detallado de las políticas de mercado de trabajo implementadas por el gobierno argentino (a nivel federal) en el periodo bajo análisis y su transformación en el tiempo, de la que no existe información oficial sistematizada, actualizando y complementando estudios realizados con anterioridad por otros autores (ver por ejemplo Neffa, 2012; Bantar *et al.*, 2015; Trajtemberg, 2016). En segundo lugar, el artículo se propone realizar un análisis cualitativo del sistema de políticas de mercado de trabajo para comprender el contexto histórico y político en el que se gestó la implementación de los programas y posteriores modificaciones; las concepciones implícitas en las medidas tomadas por el gobierno nacional respecto al tratamiento del problema del desempleo, con fundamento en la discusión teórica presentada en la primera sección del artículo; finalmente, discutir el desempeño de las medidas implementadas en términos de los objetivos postulados normativamente, destacando las desigualdades en las modalidades de acceso, en los montos transferidos, la cobertura y los presupuestos asignados a cada plan de empleo.

2. La construcción social de la categoría de desempleado

Para explicar el título de esta sección, debe aclararse que en este artículo se considera necesario complementar el enfoque estándar sobre el desempleo (basado en las tasas oficiales) con un abordaje relacional, a partir de su “reconocimiento” como una cuestión colectiva (o problema social) que requiere de una respuesta de parte del Estado, como las políticas hacia los desempleados que serán analizadas en la segunda parte del artículo. Las modalidades de esta “reacción social” al fenómeno (Simmel, 1965) construyen la categoría (social y legal) del desempleado en el ámbito de la política social, es decir, quiénes y en qué condiciones acceden a un determinado beneficio. A partir de este proceso se consolida y retroalimenta una determinada representación en torno al trabajo y a la ausencia de trabajo, una explicación de sus causas y las posibles recetas para solucionar el problema. En este debate en torno a la construcción de un problema social, su explicación y su posible solución, cada causa señalada “reduce la cuestión a una perspectiva particular, y minimiza o elimina las otras”, de manera que “refleja una ideología y racionaliza un curso de acción”, rechazando de modo implícito otros factores alternativos (y posibles soluciones) (Edelman, 1991: 24-5). Se trata de un proceso marcado por el conflicto social y las asimetrías de poder (Bourdieu 1989)⁹, en el que los “expertos” juegan un papel fundamental en la construcción de los diagnósticos y de las soluciones a los problemas sociales, aunque sus saberes técnicos los ubican, en un plano simbólico, “por encima de las luchas políticas y sociales” (Morresi y Aronskind, 2009). Sucesivamente, la inercia institucional del sistema de políticas laborales y sociales preexistentes –denominada generalmente *path dependence* o “dependencia del sendero”–, los (des)equilibrios de poder en las coaliciones sociales de apoyo a cada alternativa y las características estructurales del Estado contribuyen a explicar la adopción (y adaptación) de nuevas ideas y la consolidación de nuevos

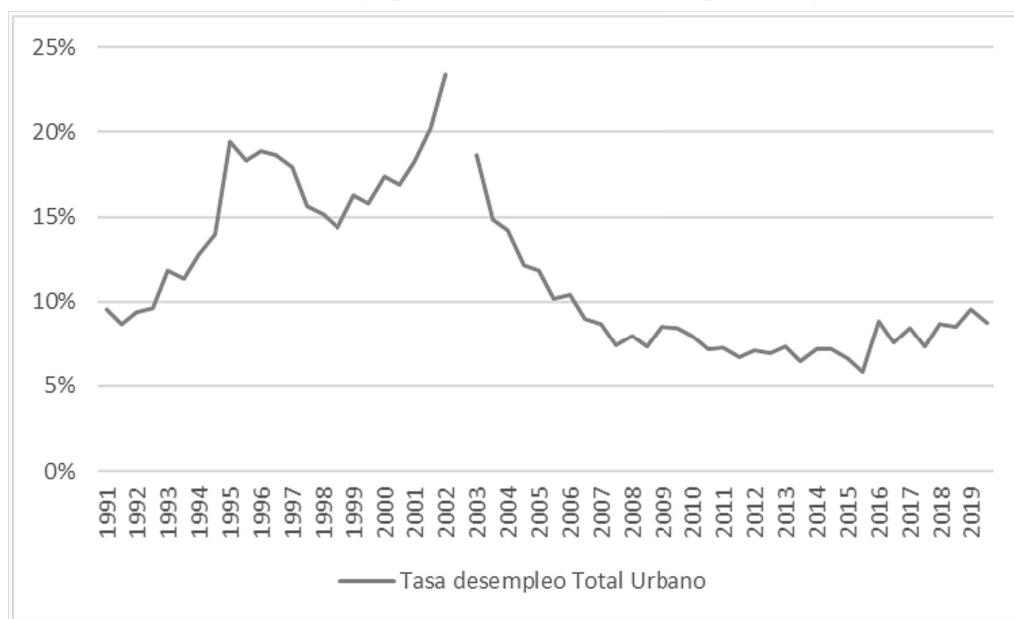
⁸ Toda la legislación argentina se encuentra disponible en línea en: <http://infoleg.mecon.gov.ar>

⁹ Para Bourdieu (1989: 35), “el conocimiento del mundo social y más precisamente, las categorías que lo vuelven posible son el objetivo por excelencia de la lucha política, lucha inseparablemente teórica y práctica por el poder de conservar o de transformar el mundo social conservando o transformando las categorías de percepción de ese mundo”.

paradigmas, que fundamentan las decisiones políticas respecto a un problema social (Weir y Skocpol, 1993)¹⁰.

En este artículo se propone la idea que una de estas coyunturas se concretizó en la Argentina de los años 90, cuando se consolidó el proyecto político neoliberal, portador de nuevas ideas respecto al funcionamiento del sistema económico y del mercado laboral. Frente al problema del desempleo, que afectó el país a lo largo de toda la década (ver gráfico 1), este nuevo paradigma atribuyó sus causas a la falta de flexibilidad (a la baja) de los salarios y a las resistencias sociales contra una desregulación más amplia del mercado laboral y del manejo de la fuerza de trabajo dentro de las empresas. Desde un punto de vista teórico, esta concepción evidenciaba una adhesión ideológica a una versión, quizás poco sofisticada, de la teoría económica neoclásica, donde los desajustes entre demanda y oferta de trabajo son imputados a las distorsiones provocadas por la intervención del regulador público o por los efectos de la organización de los trabajadores¹¹. Según esta perspectiva, el trabajo es un factor más de la función de producción: en equilibrio, los salarios pagados a los trabajadores serán equivalentes a la productividad marginal del trabajo, de manera que cada agente recibe un retorno proporcional a su participación al proceso productivo. En este mercado ideal, no existe desempleo “involuntario”, sólo desempleo “friccional”, producido por el desajuste temporal entre el momento (y el lugar) en el que se produce una vacante y cuando ésta es cubierta por un trabajador desempleado.

Gráfico 1. Evolución en el largo plazo de la tasa de desempleo (Argentina 1991-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos MECON

Naturalmente, shocks externos (por ejemplo, los efectos de la apertura comercial, la desregulación de determinados mercados, el cambio tecnológico, etc.), como los que caracterizaron a la Argentina de los años 90, pueden producir en el corto plazo un desajuste entre oferta y demanda (desempleo). Sin embargo, el sistema tiende

¹⁰ Un análisis histórico de la construcción social del problema del desempleo en Argentina en la etapa industrializadora puede leerse en Daniel (2013) y Grondona (2014).

¹¹ Una versión más sofisticada de la economía ortodoxa, aun subrayando la pérdida de “eficiencia” en el mercado laboral debida a estas instituciones, reconoce los beneficios que puede derivar de ellas tanto en términos de una corrección de determinadas “fallas del mercado” como de una mayor equidad (Boeri y van Ours, 2008).

naturalmente al equilibrio si se deja actuar el sistema de precios, es decir, se dejan bajar los salarios reales, y se consigue movilizar la fuerza de trabajo de las empresas en declive a las que están creciendo. Las instituciones que producen una rigidez en los salarios o en el uso del factor trabajo, como el salario mínimo, las negociaciones colectivas, los costos de despido y los subsidios de desempleo, impiden que el precio del factor trabajo (el salario) converja (baje) hasta su valor de equilibrio. Bajo esta lógica, las reformas que desarmen los efectos de estas instituciones conducen a una reducción del desempleo. Respecto al tratamiento que debe reservarse a los trabajadores desempleados, es necesario facilitar su movilidad de un sector a otro con políticas focalizadas de capacitación y formación, de manera de tener una fuerza de trabajo flexible y adaptada a las necesidades cambiantes del sistema productivo (Luci, 2003). En otras palabras, el desempleado está llamado a trabajar sobre sí mismo, para mejorar sus atributos personales –su “empleabilidad”– según las demandas del mercado laboral (Merklen 2013).

Esta concepción se observa claramente en la primera reforma laboral marcada por el paradigma de tipo neoliberal en Argentina (Ley n° 24.013 de 1991), donde se establece “prevenir y regular las repercusiones de los procesos de reconversión productiva y de reforma estructural sobre el empleo, sin perjuicio de salvaguardar los objetivos esenciales de dichos procesos”. Es decir, en ella se afirmaba claramente que las políticas laborales destinadas al tratamiento de los trabajadores expulsados del mercado laboral por el proceso de reformas económicas ocupaban una posición residual respecto a los objetivos de las reformas económicas. Bajo este paradigma, que se expresará en las reformas laborales de este periodo (González, 2003), los derechos de los trabajadores pasaron a ser privilegios que generan inequidades entre los “protegidos” (trabajadores formales) y los “desamparados”, sin la capacidad para promover un redireccionamiento del gasto público en programas asistenciales que los benefician (Grassi, 2003: 118, 120). Por otra parte, la Ley n° 24.013 es un fruto muy claro de estos debates ya que contiene la institución de un seguro de desempleo contributivo (SD), junto con la previsión de medidas de activación laboral y fomento del empleo para el conjunto de los desocupados excluidos (art. 81), en el marco de programas asistenciales focalizados (planes de empleo)¹². Una ley que contenía un último producto de la política social promocional típica del proyecto de desarrollo anterior (aunque en términos tan restrictivos al punto de inutilizarlo, como se verá), también daba lugar a la proliferación de planes de empleo que se observaría en las tres décadas posteriores.

La hegemonía del proyecto neoliberal también significó el abandono progresivo de las políticas de pleno empleo que habían caracterizado a la etapa keynesiano fordista y, de forma limitada, a su versión “criolla” en Argentina (Golbert, 1988)¹³. Según el enfoque keynesiano puede darse un equilibrio de oferta y demanda global con presencia de desempleo en el mercado laboral, ya que el nivel de la demanda efectiva depende de la propensión a invertir de los capitalistas (Keynes, 1935). Frente a una debilidad de la demanda efectiva y al incremento del desempleo que de ella deriva, el Estado puede

¹² Neffa y Brown (2011) presentan una descripción detallada de los planes de empleo de los 90. Véase también Luci (2003).

¹³ En la etapa de la industrialización por sustitución de importaciones no se instituyó un seguro de desempleo con las características típicas de la condición salarial en los países europeos (cfr. Grondona, 2014). Un sustituto imperfecto de aquél fue el sistema de indemnizaciones en caso de despido, que podía suplir de forma temporánea los ingresos laborales, dada la breve duración de los episodios de desempleo que debía soportar el trabajador en promedio en este periodo histórico (Andrenacci, 2002: 9). Sin embargo, el abandono de las políticas de pleno empleo y las reformas laborales de los años 90 (que tienden a reducir las indemnizaciones a cargo de las empresas) significan un desmantelamiento de este arreglo frente al desempleo precisamente cuando más fuerte se constituye como problema social.

sustituirse a la inversión privada, produciendo un efecto anticíclico, que sostendrá la tendencia al pleno empleo. Así, la función del Estado se invierte respecto a la teoría neoclásica, en la que la regulación estatal impedía el reequilibrio en el mercado laboral (la absorción del desempleo), mientras que en la teoría keynesiana la intervención se hace imprescindible en el corto plazo para lograr un equilibrio de pleno empleo. A partir de mediados de los años 70, frente al descredito de las políticas keynesianas, la receta dominante y universal para dar solución al problema del desempleo (por lo menos en las políticas impulsadas por los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional) son las “reformas estructurales”, en particular de los mercados laborales (léase su desregulación) para que su funcionamiento se acerque al ideal del mercado competitivo diseñado por la teoría neoclásica.

Adoptando una perspectiva crítica, la metáfora neoliberal de la demanda y la oferta invisibiliza que detrás del intercambio voluntario entre fuerza de trabajo y salario se oculta una relación de poder asimétrica entre trabajador y propietario de los medios de producción (el capitalista), quién organiza y pone en uso los factores de producción con el objetivo de ampliar su capital inicial. Además, la acumulación capitalista tiende a producir de forma constante una población trabajadora excedente, pese a que en el corto plazo las políticas de tipo keynesiano puedan lograr un equilibrio de pleno empleo. Por lo tanto, el fenómeno del desempleo es fruto característico de los ciclos de acumulación capitalista y no existiría el mecanismo automático de reequilibrio previsto por los neoclásicos. Al revés, el denominado “ejército industrial de reserva” cumple una función de disciplinamiento de la fuerza de trabajo que es imprescindible para el proceso de acumulación capitalista, conteniendo el precio del factor trabajo y favoreciendo la extracción del excedente en el proceso de producción (Marx, 1975: 786-792)¹⁴. En América Latina, parte de la población excedente se sitúa incluso al margen de esta relación funcional, en actividades de baja productividad, empleo irregular y bajos salarios, aisladas del mercado laboral formal, constituyendo una “masa marginal” caracterizada por altos niveles de exclusión social (Nun, 2001).

Frente a esta condición sustantiva de los trabajadores en los sistemas capitalistas, las políticas sociales del Estado de bienestar tradicional garantizaron cierto grado de desmercantilización de la fuerza de trabajo, desligando el bienestar de las personas de su capacidad de generar un ingreso laboral (Esping-Andersen, 1993). Estas políticas sociales constituyeron un componente esencial de la “sociedad salarial”, en la que la condición socioeconómica del asalariado pasó a estar tutelada por el Estado, con políticas que favorecieron el surgimiento de mecanismos de seguro colectivo y el acceso a formas de “propiedad social”, bajo la forma de la erogación pública de servicios como la asistencia sanitaria, la educación, la vivienda, el esparcimiento y la popularización de la cultura (Castel, 1997). En el caso concreto del seguro de desempleo, su grado de protección depende de la suficiencia del monto transferido frente al salario promedio (tasa de reemplazo), la duración de la transferencia, la población desempleada cubierta, la existencia de normativa de protección del puesto de trabajo (Salvia y Chebez, 2001). En el esquema keynesiano, este fue uno de los instrumentos del menú de políticas fiscales, monetarias, comerciales, etc. utilizadas para atenuar los ciclos económicos, impulsar la demanda efectiva y estabilizar la economía en un nivel que garantizara el pleno empleo y el uso de la capacidad productiva instalada (Galbraith, 1958).

Si bien un país como Argentina estuvo caracterizado por instituciones de tipo conservador-corporativo centradas en la seguridad social de tipo contributiva (con

¹⁴ Como señala Kalecki, (1943), la oposición de los empresarios a la política de pleno empleo no se debía solo a los efectos negativos sobre la tasa de ganancia, sino a los efectos de debilitamiento de las reivindicaciones de los trabajadores que cumple el desempleo.

niveles intermedios de desmercantilización), a lo largo de los 90 se introdujeron en el campo de la política laboral medidas asociadas a los Estados de bienestar de tipo liberal, como Estados Unidos (cfr. Cibils y Lo Vuolo, 2004). Se hace referencia al denominado *workfare*, un nuevo diseño de las políticas sociales que condicionaba los subsidios estatales a la aceptación de contraprestaciones, límites temporales a las erogaciones y sanciones por incumplimiento¹⁵. La lógica del *workfare* es fijar el monto del subsidio en un nivel suficientemente bajo, endurecer las condiciones de permanencia en el programa (requisitos, duración, contraprestaciones, etc.), de manera que no disminuyan los incentivos para que la persona busque y acepte un empleo remunerado y no emerjan formas de dependencia de las transferencias (*benefit trap*). La baja deseabilidad del subsidio apunta a evitar los posibles abusos del esquema, al reducir los incentivos para que los “falsos desempleados” participen del programa, ya que dificulta que puedan mantener un trabajo no registrado mientras reciben la transferencia (Auer *et al.*, 2005). En otras palabras, la persona tiene que demostrar ser “merecedora” de la ayuda estatal, siendo en todo caso el subsidio la opción menos deseable, con un claro eco de las *workhouses* de la primera revolución industrial (Polanyi, 1989).

Emerge nuevamente el problema de dónde situar la responsabilidad de la situación de desempleo: en el trabajador, en conflictos laborales colectivos, en el contexto macroeconómico. Los seguros de desempleo significaron una reversión de la lógica de la asistencia. Si ésta cubría a los pobres sin capacidad de trabajo o a los trabajadores marginales, el seguro de desempleo era el ámbito de los trabajadores estables (Topalov, 2004)¹⁶. Para incentivar el regreso al trabajo y evitar los “falsos” desempleados o los abusos mencionados, los seguros de desempleo incluyeron desde sus inicios elementos como la duración limitada del subsidio, la lógica contributiva y el carácter no voluntario ni por mala conducta del despido (Alber, 1981). La presencia de estos requerimientos indica que en los seguros de tipo contributivo ya existía un equilibrio entre la lógica de la protección social frente a la variación cíclica de la demanda laboral (ínsita en el sistema capitalista) y la lógica de la responsabilidad individual.

Las reformas neoliberales y su impulso a la individualización y focalización de la protección, presente en los programas de *workfare* o de asistencia hacia los más pobres, desequilibraron la balanza hacia la responsabilidad del trabajador, recuperando una lógica en la que la intervención del Estado asume un papel residual y de última instancia. La política social hacia los desempleados asume, por tanto, una función asistencial y compensatoria, de alivio de los efectos negativos del ajuste económico, a la vez que sostiene el potencial disciplinador del desempleo sobre la fuerza de trabajo. Como se verá, estos rasgos caracterizan en buena medida los principales programas hacia trabajadores desempleados vigentes en Argentina en la etapa bajo consideración.

3. Políticas de mercado de trabajo en Argentina (2003-2019)

3.1. La intervención estatal sobre el funcionamiento del mercado laboral

Se presentan a continuación algunas categorías para examinar las modalidades con las que el Estado regula el funcionamiento del mercado laboral¹⁷. El análisis se centra en las políticas de mercado de trabajo (tabla 1), haciendo foco en las medidas (pasivas y

¹⁵ En el mismo periodo, los gobiernos socialdemócratas del norte de Europa viraron hacia modelos de *flexicurity* donde fuertes subsidios de desempleo se asocian con políticas laborales activas de alto alcance (Streeck, 2014).

¹⁶ Este autor explica el origen de este instrumento a inicios del siglo XX, ya que el seguro de desempleo estatal revertió la lógica de los primeros subsidios sindicales. Mientras los segundos constituían un medio para afianzar la solidaridad entre los afiliados y sostener las reivindicaciones salariales, el primero apuntaba a ordenar y estabilizar el mercado laboral, sin desincentivar la oferta de fuerza de trabajo.

activas) que incluyen transferencias monetarias a los hogares. Los efectos recaen en las tres categorías de análisis. Por ejemplo, los programas de permanencia y terminalidad educativa tienen características de las becas educativas, pero si están dirigidas específicamente a mejorar la empleabilidad de ciertas categorías (jóvenes o adultos de bajo nivel educativo) deben considerarse como una política activa del mercado de trabajo. Si se instrumentan incentivos a la contratación para determinadas categorías, flexibilizando sus condiciones y bajando los costos laborales asociados para las empresas (en términos de duración, costos como las contribuciones patronales y la indemnización por despido), también se incide en el funcionamiento de las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores. Por otra parte, las políticas que reducen los costos laborales para las empresas en situación de crisis, evitando despidos de trabajadores, también tienen efectos macro sobre los niveles de empleo y de demanda interna. Pese a esto, debe tenerse en cuenta que incluso las intervenciones que no prevén transferencias monetarias directas pueden suponer un gasto para el Estado, tanto en el sentido de mayores egresos como de menores ingresos (p. ej. reducción de impuestos o contribuciones a la Seguridad Social). Si se analiza la población objetivo de estas medidas, las políticas de mercado de trabajo se caracterizan por estar focalizadas en la situación de grupos con dificultades de ingreso al mercado laboral¹⁸.

Tabla 1. Formas de regulación e intervención estatal sobre el mercado laboral

<p>Políticas de empleo: Esta categoría abarca el conjunto de políticas económicas (fiscal, cambiaria, monetaria, comercial, industrial, sectorial, etc.) con impacto sobre los niveles y la composición de la demanda de fuerza de trabajo e, indirectamente, sobre las remuneraciones de los trabajadores. Deben incluirse en esta categoría a las políticas sociales en sentido amplio (educativas, sanitarias, de ingresos), que incidirán sobre el crecimiento, la reproducción y las características cualitativas de la fuerza de trabajo. Otras medidas que pueden tener impacto sobre el tamaño y la composición de la población activa, como cambios en la edad legal de retiro, las políticas de fomento a la educación superior, la provisión estatal de servicios de cuidado etc. impactando sobre la población activa adulta mayor, joven y femenina respectivamente.</p>
<p>Políticas laborales: Inciden, en cambio, sobre las relaciones contractuales entre empleadores y empleados, afectando las modalidades de inicio y término de la relación y las condiciones laborales en el puesto de trabajo, como la indemnización de despido, las horas laborales máximas, la fiscalización de la salud y la seguridad en el trabajo, el salario mínimo, etc.</p>
<p>Políticas de mercado de trabajo: Intervienen directamente en su funcionamiento con el objetivo de reducir la población desempleada, mejorar la calidad del empleo y/o mejorar los ingresos de los hogares. Se distinguen entre dos tipos: Pasivas: Transferencias monetarias con el objetivo de compensar la caída de ingresos asociada a la pérdida del puesto de trabajo. Permiten sostener las condiciones de vida de los trabajadores y sus hogares en el periodo de búsqueda de un nuevo empleo. Activas: Apuntan a la reducción del desempleo: i) garantizando la correspondencia entre los solicitantes de empleo y las vacantes disponibles mediante la ayuda en la búsqueda de empleo o la oferta de información; ii) mejorando y adaptando las calificaciones de los solicitantes de empleo para aumentar su empleabilidad; iii) otorgando incentivos para que los solicitantes acepten ciertos empleos o para que las empresas contraten a determinadas categorías de trabajadores; y, iv) creando empleos ya sea en el sector privado, mediante subvenciones, o en el sector público.</p>

Fuente: Adaptado de Weller (2004).

¹⁷ Una perspectiva neoliberal preferirá hablar de intervención, como si el mercado laboral preexistiera de forma natural a la acción estatal. En realidad, las funciones que ejerce el Estado moderno fueron fundamentales para la constitución de los mercados de trabajo de las economías capitalistas (Offe, 1984).

¹⁸ Los grupos objetivo de estas medidas serán generalmente desempleados, ocupados vulnerables a pérdida de empleo a causa de problemas económicos o de reestructuración empresarial, inactivos con algún tipo de desventaja o discapacidad para ingresar al mercado laboral, grupos o colectivos donde se concentran estas problemáticas (EUROSTAT, 2018).

Respecto a la orientación que estas políticas pueden asumir, el quiebre de la sociedad salarial asociada al modo de regulación keynesiano¹⁹ impulsó en el largo plazo un claro viraje en cada una de las tres formas de intervención estatal. En primer lugar, hubo una tendencia hacia un debilitamiento de las políticas expansivas de apoyo a la demanda laboral y a los salarios, en favor de las políticas de austeridad que garantizan la estabilidad de precios, el pago de la deuda pública y las rentas de capital por sobre las rentas de trabajo. En el campo de las políticas laborales, las reformas sucesivas tendieron a reducir la regulación de la relación salarial en favor de una flexibilización interna y externa del uso de la fuerza de trabajo, reduciendo los costos de despido, precarizando las condiciones en el lugar de trabajo, ampliando los horarios laborales, (re)introduciendo formas atípicas de empleo y minimizando el efecto de instrumentos como el salario mínimo. Finalmente, las políticas hacia los desempleados tendieron a potenciar las medidas de activación laboral, que permiten adaptar la fuerza de trabajo a las necesidades de la demanda de las empresas, sobre las medidas pasivas de sostén de los ingresos de los trabajadores.

Antes de pasar a discutir cómo esta discusión teórica se aplica al caso argentino, se presenta una clasificación de las políticas activas del mercado laboral que servirá para analizar la pluralidad de programas vigentes, distinguiendo entre políticas de mejoramiento de la oferta de trabajo (capacitación técnica profesional, nivelación de estudios), políticas de apoyo a la demanda de trabajo (fomento del trabajo independiente, generación directa de empleo, generación indirecta de empleo) y servicios de intermediación laboral (ver tabla 2). Hay que tener en cuenta que esta categorización también puede ser leída como una lista de tipologías de los posibles componentes que pueden ser identificados a la hora de analizar cada programa concreto (OIT, 2016). Por ejemplo, programas concretos pueden incluir componentes de capacitación y nivelación educativa, a la vez que prevén la intervención de servicios de intermediación y vinculan la percepción de una transferencia monetaria con la participación en programas de empleo público.

La selección del menú de medidas a implementar no tiene un carácter neutro y puede cambiar según las orientaciones político-económicas y las trayectorias institucionales de cada caso concreto. No es igual transferir fondos a las empresas o a los trabajadores, así como la creación directa de puestos de trabajo de parte del Estado difiere del subsidio a empresas para la contratación de trabajadores o de la financiación de cooperativas y asociaciones *no profit* para la provisión de servicios públicos a bajo costo, previamente a cargo del sector estatal. La constelación de políticas de mercado de trabajo tampoco será independiente de la naturaleza de la variedad de capitalismo que se desarrolla tanto a nivel nacional como global (Hall y Soskice, 2001). La evolución hacia formas de capitalismo liberal, donde se amplían cada vez más las necesidades satisfechas por bienes y servicios intercambiados en el mercado, viene acompañada por reivindicaciones empresariales de mayor flexibilidad en los activos, en particular por lo que concierne a la fuerza de trabajo y sus competencias. Las medidas de desregulación de la intermediación laboral y la financiación pública de la formación profesional externalizan parte de los costos laborales que la empresa fordista realizaba internamente. Además, concentran en el trabajador individual los costos y efectos del desempleo y preservan su nivel de activación para mantener la presión que la masa de desempleados ejerce sobre los ocupados. Con estas consideraciones en mente, a continuación, se analizarán las principales políticas de mercado de trabajo en Argentina.

¹⁹ El modo de regulación es definido como el conjunto de instituciones, normas y hábitos cuyo efecto es el de ajustar los desequilibrios que un régimen de acumulación capitalista genera permanentemente (Boyer y Saillard, 2002).

Tabla 2. Tipología de programas de inclusión laboral y productiva

Apoyo a la oferta de trabajo	<p>Capacitación técnica y profesional: tradicional (desarrollo y aprendizaje de conocimientos para realizar un oficio) y por competencias (desarrollo de habilidades aplicables a distintas circunstancias y adaptables al cambio, como la comunicación o el trabajo en equipo). Pueden incluir componentes complementarios como pasantías (por ejemplo, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en la Argentina), apoyo al emprendimiento, transferencias monetarias y servicios de cuidado, cobertura de gastos de transporte y alimentación, transferencias condicionadas a la asistencia escolar, cobertura de seguro de accidentes laborales y de salud (como Argentina Trabaja).</p>
	<p>Nivelación de estudios y retención escolar: medidas para que adolescentes, jóvenes adultos y adultos de bajos recursos accedan al sistema educativo, permanezcan en él previniendo la deserción escolar y completen sus estudios²⁰.</p>
Intermediación	<p>Servicios de intermediación laboral: promueven el encuentro entre la demanda y la oferta de trabajo, facilitando el contacto entre trabajadores y empleadores y la difusión de la información respecto a los perfiles demandados para cada puesto. La provisión de estos servicios puede estar a cargo de agencias públicas de empleo o por agencias privadas, pero generalmente los destinados a población desempleada y/o pobre/vulnerable, en el marco de planes de empleo, suelen ser de carácter público²¹. Entre otras cosas, estas agencias proveen: información sobre plazas vacantes en empresas privadas y organismos públicos; acceso prioritario a ofertas laborales de las agencias u oficinas municipales de empleo; asistencia en la búsqueda laboral (preparación del curriculum vitae, técnicas de entrevistas, entre otras) y en la colocación laboral (bolsas de trabajo, análisis y preselección de candidatos), ferias laborales y apoyo económico (Medellín y otros, 2015). En el caso argentino, esta función está ejercida por los Servicios de Empleo, los cuales intervienen en varios de los programas que se describirán más abajo.</p>
Apoyo a la demanda de trabajo	<p>Apoyo al trabajo independiente: programas para apoyar el comienzo o la expansión de actividades independientes, mediante financiación (capital semilla), microcréditos, transferencia de activos productivos. Pueden incluir actividades de capacitación en temas de ahorro y finanzas, microemprendimiento y planificación económica; proveer asistencia técnica y facilitar el vínculo con redes productivas o de comercialización.</p>
	<p>Generación directa de empleo: planes de empleos públicos temporales a nivel estatal, departamental, provincial, regional o municipal, utilizando mano de obra no calificada, para obras públicas, proyectos de infraestructura local y comunitaria o servicios de utilidad pública. Generalmente garantizan un bajo salario como mecanismo de autoselección, como fue en el caso del programa <i>Jefas y Jefes de Hogar Desocupados</i> (Keifman y Maurizio, 2012)</p>
	<p>Generación indirecta de empleo: subsidios económicos públicos –generalmente por un tiempo definido– otorgados a las empresas privadas que contratan a jóvenes y adultos pertenecientes a grupos considerados vulnerables. Se trata de un incentivo a la contratación de determinadas categorías de trabajadores ya que reducen los costos laborales al cubrir parte del salario o parte de las contribuciones a la seguridad social realizadas por el empleador.</p>

Fuente: Adaptado de Abramo *et al.* (2019).

²⁰ Existen programas con intervenciones dirigidas a la alfabetización, la nivelación y la retención escolar de sus participantes, que no persiguen explícitamente contribuir a una mejor empleabilidad de sus participantes y, por lo tanto, no son considerados políticas activas de mercado de trabajo. Por ejemplo, el “Programa de Terminalidad de Jóvenes y Adultos (Plan Fines)”, implementado en la Argentina por el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, con el objetivo de que las personas mayores de 18 años puedan terminar sus estudios primarios/secundarios de forma semipresencial.

²¹ En general las agencias privadas también pueden ejercer de empleador directo para luego poner a disposición de empresas terceras los trabajadores mediante contratación temporal (Véase, por ejemplo, <https://www.ilo.org/sector/activities/topics/temporary-agency-work/lang--es/index.htm>).

La selección del menú de medidas a implementar no tiene un carácter neutro y puede cambiar según las orientaciones político-económicas y las trayectorias institucionales de cada caso concreto. No es igual transferir fondos a las empresas o a los trabajadores, así como la creación directa de puestos de trabajo de parte del Estado difiere del subsidio a empresas para la contratación de trabajadores o la financiación de cooperativas y asociaciones *no profit* para la provisión de servicios públicos a bajo costo, previamente a cargo del sector estatal. La constelación de políticas de mercado de trabajo tampoco será independiente de la naturaleza de la variedad de capitalismo que se desarrolla tanto a nivel nacional como global (Hall y Soskice, 2001). La evolución hacia formas de capitalismo liberal, donde se amplían cada vez más las necesidades satisfechas por bienes y servicios intercambiados en el mercado, viene acompañada por reivindicaciones empresariales de mayor flexibilidad en los activos, en particular por lo que concierne a la fuerza de trabajo y sus competencias. Las medidas de desregulación de la intermediación laboral y la financiación pública de la formación profesional externalizan parte de los costos laborales que la empresa fordista realizaba internamente. Además, concentran en el trabajador individual los costos y efectos del desempleo y preservan su nivel de activación para mantener la presión que la masa de desempleados ejerce sobre los ocupados.

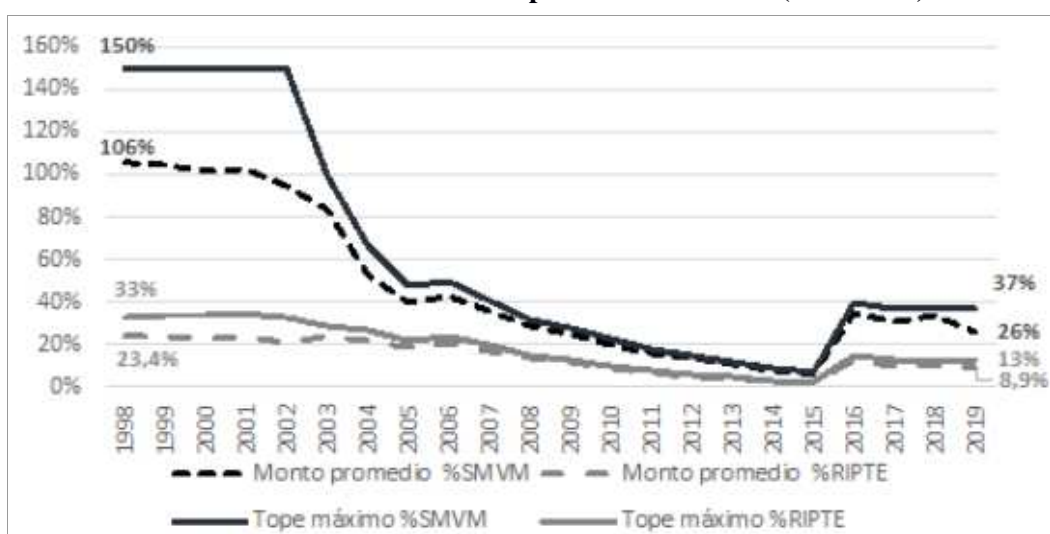
3.2. Políticas pasivas

En primer lugar, se examinará el ya mencionado seguro de desempleo (SD), en su carácter de política pasiva de tipo contributivo. Cabe recordar que, en la región latinoamericana, son pocos los países que cuentan con un SD de estas características además de Argentina (entre ellos Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela), mientras que otros países como Perú han implementado cuentas de ahorro individual, con retiro de los fondos acumulados en caso de despido. En general, los SD alcanzan en América Latina un bajo nivel de cobertura y tasa de reemplazo, en comparación a los casos europeos (Velásquez Pinto, 2014). Como se describirá a continuación, el caso argentino no se aleja de sus pares regionales. Desde su institución en 1991, la estructura fundamental del SD ha permanecido inalterada en el tiempo: el objetivo de la medida es cubrir temporalmente la pérdida de ingresos en la que incurren los trabajadores asalariados formales que hayan sido despedidos legalmente sin justa causa. Más concretamente, el SD cubre: i) los trabajadores en condición legal de desempleo (desempleados involuntarios); ii) pertenecientes a determinadas categorías del trabajo asalariado formal; iii) que acumulen un nivel mínimo de contribuciones en el periodo anterior a pérdida del empleo. En particular, el SD alcanza a los trabajadores asalariados formales registrados bajo la Ley de Contrato de Trabajo (Ley n°20.744 de 1974), a los trabajadores de la construcción bajo el régimen especial de ANSES (Ley n°25.371 de 2000) y a los trabajadores agrarios bajo el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE) (Ley n°25.191 de 1999). Permanecen sin cobertura legal largos segmentos de la población ocupada, como los trabajadores del servicio doméstico, de la administración pública, los docentes del sector privado y los trabajadores en pasantía, además de todos los trabajadores no registrados y los trabajadores por cuenta propia (formales o informales). De hecho, en el año 2019 solo un 30,4% de los ocupados cotizó en el SD²².

²² El SD está financiado por las contribuciones patronales al Fondo Nacional de Empleo (FNE). En marzo de 2019, los cotizantes al FNE eran 5.194.063 trabajadores en relación de dependencia, con una contribución promedio de 362\$ (datos SSS). El número de ocupados para el total urbano se estimaba en 17,1 millones de personas (MECON).

Tanto el monto como la duración de la prestación dependen del historial laboral de cada empleado, lo que excluye a trabajadores con trayectorias laborales irregulares, inestables y/o de corta duración. Luego de la crisis de 2001-2002, el Decreto n°267 de 2006 redujo el periodo mínimo de cotización a 6 meses (antes el mínimo era 12 meses), el cual da derecho a 2 meses de prestación. La duración de ésta aumenta en correspondencia de los meses cotizados hasta un máximo de 12 (en correspondencia de 36 meses de contribuciones), pero el monto otorgado se reduce a partir del 5° mes (85% de la prestación) y aún más a partir del 9° mes (70%), con el objetivo de incentivar la búsqueda de trabajo²³. El decreto n°267 extendía en 6 meses la duración para el caso de los trabajadores de 45 años y más (con el 70% de la prestación). En la práctica, estas reglas de acceso al SD se tradujeron en una tasa de cobertura muy baja en toda esta etapa (ver gráfico 3 en la siguiente sección), a la vez que el monto de la prestación fue fijado en valores que garantizaban una tasa de reemplazo salarial reducida.

Gráfico 2. Valor relativo de las prestaciones del SD (1998-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de normativa vigente y datos extraídos de MTEySS (RIPTE) y Secretaría de Seguridad Social (Montos SD).

Para aproximar esta última se compara el monto máximo legal y el promedio de las prestaciones erogadas por SD en el periodo 1998-2019 respecto al valor del salario mínimo, vital y móvil (SMVM) y a la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIPTE) como indicadores (*proxy*) de los niveles salariales mínimo y promedio de los trabajadores formales (ver gráfico 2)²⁴. Para interpretar el gráfico se debe saber que entre 1994 y 2015 hubo una sola actualización de los montos (Decreto n°267) hasta 400\$ (pesos argentinos) con un piso de 250\$. Solo a partir de junio de 2016 se actualizaron de forma periódica los montos máximo y mínimo de la prestación por SD vinculándolo a los incrementos del SMVM. En ese año se incrementaron hasta 3.000\$ y 1.875\$ respectivamente (Res. n°2 del Consejo Nacional del SMVM). Los incrementos del periodo 2016-2019 llevaron el monto máximo hasta 6.280\$, el mínimo a 3925\$ y el monto promedio a 4.405\$ en diciembre de 2019. Esta

²³ Existen ligeras diferencias en el caso del régimen de la construcción y el agrario, pero la lógica es la misma (ver <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguropordeseempleo>).

²⁴ Se estima que el salario mínimo tiene efectos de arrastre sobre los salarios de los trabajadores de menores ingresos, incluidos los trabajadores informales no cubiertos por la normativa (Maurizio, 2014). Si se toman los ingresos promedio de los trabajadores asalariados no registrados relevados por INDEC, puede observarse que se aproximan a la evolución del SMVM.

falta de actualización produjo una licuación muy significativa de la prestación en términos reales, a causa de la creciente y elevada inflación que ha afectado el país a partir del abandono de la convertibilidad. El mecanismo de actualización implementado bajo la presidencia Macri revertió solo parcialmente este fenómeno, ya que se confirmó una tendencia a la caída del valor relativo del monto promedio del SD: respecto al RIPTE cayó del 12,8% en 2016 al 8,9% en 2019; en términos de SMVM la caída fue del 35,1% al 26,1%²⁵. En ambos casos, se destaca la fuerte reducción respecto a los valores prevalentes hasta 2002, lo que confirma el escaso monto relativo de la prestación en el periodo bajo análisis.

Por otra parte, el diseño contributivo del SD, en un contexto donde la figura del asalariado formal es minoritaria, ha causado la baja cobertura de la población desempleada. Según los datos oficiales, en la etapa de recesión y posterior crisis de la convertibilidad (1998-2001), el SD tuvo una cobertura promedio del 5,9% de la población desocupada (en 2002 sube apenas al 7,3%). Entre 2003 y 2018, el número de receptores ha sido en promedio de 92 mil, en comparación al pico de 200 mil perceptores en el año 2002. En términos de cobertura, en promedio el SD alcanzó el 6,7% de los desempleados aproximadamente en el periodo 2003-2019, con picos apenas superiores al 10% en los años 2009-2010 (ver gráfico 3) respecto a un 5,1% en el 2006, que quizás puede explicarse con las modificaciones en el acceso al SD del Decreto n°267 y la fuerte recuperación del empleo formal entre 2003 y 2007. En todo caso, en los periodos recesivos de la década de 2010 este programa muestra una cobertura en disminución, con un mínimo del 5,2% en 2016. A modo de comparación, en los países de la OECD los seguros de desempleo tenían una cobertura promedio del 36,1% en el año 2016²⁶. Para entender la pérdida de bienestar que afecta a los desempleados no cubiertos, debe también tenerse en cuenta que el SD garantiza al trabajador el acceso a otras prestaciones de la Seguridad Social: la cobertura de la Obra Social en la que estaba afiliado, junto con sus familiares a cargo; las asignaciones familiares correspondientes; el cómputo a fines previsionales.

En conclusión, el SD mantiene a lo largo de todo el periodo examinado el diseño clásico de la seguridad social tradicional, cuyo destinatario es el trabajador asalariado formal típico del anterior régimen keynesiano-fordista, en un contexto en el que esta figura ya no representaba a la mayoría de la fuerza trabajo. Parece razonable suponer que es esta la razón principal que explica el nivel residual de la cobertura del SD. Además, el bajo presupuesto asignado al SD, asociado a la falta de actualización de los montos, significó una tasa de reemplazo salarial decreciente. Estas evidencias sugieren la disminución de la prioridad atribuida a esta política a lo largo del periodo bajo análisis, pese a los cambios de gobierno y a las recesiones económicas que han golpeado de forma frecuente al país.

3.3. Políticas activas

Pasando ahora al análisis de las políticas activas, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), creado en respuesta a la crisis de 2001-2002, alcanzó una

²⁵ Se debe precisar que el SMVM fue perdiendo peso relativo respecto a los salarios formales en los últimos años. El SMVM representaba el 48% del RIPTE en 2007, pero valía apenas el 30% de este a mediados de 2019.

²⁶ La OECD (2018) habla de “pseudo-cobertura” ya que las poblaciones en el numerador (perceptores de una prestación de desempleo) y denominador (total desempleados) pueden calcularse a partir de diferentes fuentes. En el caso de la OECD, sumando también los subsidios de desempleo no contributivo (*unemployment assistance*) a los contributivos (*unemployment insurance*) se llega a una tasa de cobertura promedio del 63,8%. Si se combina el SD con el SCyE se obtiene una cobertura máxima del 20% en el bienio 2011-12 y una posterior caída hasta el 7,1% de los desocupados urbanos en el 2019.

cobertura de alrededor de 2,1 millones de personas en el año 2003. Era un programa que incorporaba elementos de los programas de transferencia condicionados (PTC) de moda en la región latinoamericana y una lógica de *workfare* en la contraprestación laboral que demandaba a los destinatarios²⁷. Una vez que las condiciones del mercado laboral se fueron recomponiendo, el gobierno argentino instrumentó una doble estrategia para absorber a las personas que permanecían en el PJJHD según sus condiciones de empleabilidad. En particular, el programa denominado Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), fue destinado a las personas con mayores posibilidades de inserción laboral, bajo la gestión del MTEySS, mientras que para las personas con bajo grado de empleabilidad se diseñó el plan Familias, un típico PTC destinado a los hogares más vulnerables, bajo la gestión del MDS (Arcidiácono *et al.*, 2010). En años posteriores, el SCyE abarcó diversas categorías de “personas desocupadas especialmente vulnerables”²⁸. Además, se estableció un vínculo con el SD, ya que las personas que agotaban esa prestación podían acceder al SCyE (Res. n°1093 de 2015). En este sentido puede considerarse al SCyE como una versión local de los programas de *unemployment assistance* no contributivos de los países desarrollados, con componentes de mejora de las calificaciones del trabajador (capacitación, terminalidad educativa, etc.) y de promoción de la búsqueda activa de empleo mediante el sistema federal de intermediación laboral (orientación, etc.). El titular debe participar en las actividades de capacitación a cambio de un incentivo económico de hasta 1600\$, acudir periódicamente a la Oficina de empleo de su localidad, aceptar las ofertas laborales que le propongan, etc. Los titulares de un SD también pueden participar de actividades similares, pero de forma voluntaria (Res. n° 1.035 de 2014). También cabe señalar la compatibilidad del SCyE con la Asignación Universal por Hijo (AUH)²⁹. Pese a estas características, el programa fue perdiendo progresivamente cobertura y alcance. En particular, si entre 2007 y 2012 su tasa de cobertura subió del 4,4% al 11,8%, durante la gestión Macri cayó muy significativamente del 9% de 2015 al 0,4% en 2019. El monto garantizado por la prestación también sufrió una falta de actualización lo que significó que su valor relativo era muy bajo al final del periodo (tabla 3)³⁰.

Bajo la misma lógica de mejora de la “empleabilidad”, en el año 2008 (Res. n°497 del MTEySS) se creó el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT). Este programa estaba destinado a personas entre 18 y 24 años, desempleados o que ingresan por primera vez al mercado laboral, tratándose de la franja etaria más afectada por el desempleo³¹. En particular, la población objetivo está constituida por los jóvenes, que no

²⁷ Para el análisis de este programa se reenvía a la extensa literatura existente (ver, entre otros, Arcidiácono, 2012).

²⁸ Personas en tratamiento por el consumo de sustancias psicoactivas, en la fase de reinserción laboral, personas víctima de trata, personas privadas de la libertad y personas que están incorporadas a medidas de tratamiento en el medio libre, ex participantes del Programa de Empleo Comunitario con Certificado Único de Discapacidad, personas trasplantadas o en espera de un trasplante, personas pertenecientes a pueblos indígenas.

²⁹ Creada en 2009 como pilar no contributivo del sistema de asignaciones familiares, a principios de 2019 alcanzaba a más de 2,2 millones de hogares, con una cobertura de 3,9 millones de niñas, niños y adolescentes (datos SSS). La compatibilidad de la AUH con los programas de empleo no contributivos es el espejo de la compatibilidad del SD con la asignación familiar por hijo de tipo contributivo.

³⁰ La Res. de la Secretaría de Empleo n°7 de 2019 marcó el primer incremento desde mayo de 2016 del incentivo económico asociado a cada actividad del trabajador, de 900\$ a 1600\$, aunque en un monto relativamente bajo (13,2% del SMVM).

³¹ Esta categoría registra una tasa de desempleo del 23,4% para mujeres y del 18,6 % para varones (14 a 29 años), siendo la tasa general de 10,6% (INDEC, 2° trimestre 2019). En la Ley de Empleo n°24.013 de 1991 (art. 83) ya se menciona explícitamente a los “jóvenes desocupados” entre los grupos de trabajadores que presentan “mayores dificultades de inserción laboral” para los que se debía implementar programas específicos.

hayan completado los estudios obligatorios y que se encuentren desempleados. Los participantes en el programa reciben una transferencia monetaria mensual por un máximo de 24 meses condicionada a la participación de las actividades de formación y capacitación enmarcadas en el programa, para los cuales se recibe un incentivo de 1600\$ (Res. n°7 de 2019). En términos de cobertura, participan en el programa un promedio mensual de 68 mil jóvenes desempleados (año 2019), pero llegó a alcanzar los 150 mil en el año 2011 (datos CGN).

Tabla 3. Resumen de los planes de empleo del Ministerio de Trabajo (año 2019)³²

Nombre Programa (año de institución)	Población objetivo	Titulares	Componentes*	Monto mensual (% SMVM)
Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (2008)	Jóvenes de bajo nivel educativo	68.633	C-NE-I-ATI	1600\$ (13,2% SMVM) por cada actividad (hasta 24 meses)
Seguro de Capacitación y Empleo (2006)	Personas socialmente vulnerables	7.720	C-NE-I	1600\$ (13,2% SMVM) por cada actividad del programa (hasta 24 meses)
Programa de Recuperación Productiva -REPRO (2002)	Trabajadores formales de empresas en crisis	34.781	GIE	Subsidio a la empresa, hasta un monto equivalente al SMVM durante 12 meses
Promover la igualdad de oportunidades de empleo (2011)	Personas con discapacidad	7.332	C-NE-I- GDE	1600\$ (13,2% SMVM) en proyectos de utilidad social y comunitaria (hasta 24 meses)
Entrenamiento para el Trabajo (ET) (2010)	Titulares de otros planes de empleo (JMMT, SCyE, etc.)	137.224	C-GIE	Subsidio a instituciones sin fines de lucro y al sector privado de hasta 5400\$ (44% SMVM)
Programa de Inserción laboral (PIL) (2006)	Titulares de otros planes de empleo (JMMT, SCyE, etc.)	17.810	I-GIE	Subsidio de 6000\$ (49,5% SMVM) para contratación de tiempo completo y de 3000\$ (24,8% SMVM) para tiempo parcial
Programa de empleo independiente y entramados productivos locales (2009)	Titulares de SD y otros planes de empleo	500 aprox. (año 2018)	C-I-ATI	1600\$ mensual (13,2% SMVM) hasta 12 meses; subsidio de 63.900\$ capital inicial
Programa de Trabajo Autogestionado (2004)	Trabajadores en unidades productivas autogestionadas	5.549 (año 2018)	C-GIE	3120\$ (25,7% SMVM)
Programa Construir Empleo (2012)	Titulares de ET o PIL	307	GDE	Subsidios vinculados a proyectos de construcción en barrios vulnerables

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa vigente; Guía de Programas Sociales del MTEySS; Cuenta Inversión 2018 (CGN). *Componentes: C - Capacitación; NE - Nivelación Educativa; I - Intermediación; ATI: Apoyo trabajo independiente; GDE - Generación Directa de Empleo; GIE: Generación Indirecta de Empleo; PP - Política Pasiva.

³² Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social hasta 2018 y Ministerio de Producción y Trabajo (MPT) entre 2018-2019

Junto a los programas mencionados, en la Tabla 3 se describen otras políticas activas del MTEySS, vigentes en el periodo analizado. Se pueden observar algunas características generales de los programas: su baja cobertura y alcance (en términos de SMVM), el enfoque centrado en la capacitación y el apoyo al trabajo por cuenta propia por sobre la creación directa de empleo de parte del Estado, siendo esta secundaria, en todo caso, respecto a los subsidios salariales para el sector privado. Sin embargo, a nivel retórico, el trabajo independiente, el “emprendurismo”, fue una de las salidas que se ofrecieron a lo largo de toda la etapa a los excluidos/expulsados del mercado laboral formal (Nathanson, 2016). Finalmente puede observarse como estos programas fueron creados en la etapa política anterior y permanecieron vigentes pese al cambio de gobierno.

En el caso de los programas del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), su objetivo declarado es el sostenimiento de ingresos de los hogares más vulnerables. Si esta política se desarrollaba, en la etapa 2003-2015, mediante el fomento de la denominada “economía social o popular” en unidades económicas asociativas de tipo cooperativo, el gobierno Macri ha puesto el foco en la mejora de la empleabilidad individual a través de medidas de formación y capacitación (Arcidiácono y Bermúdez, 2018).

Ejemplo de esto es la creación del programa Hacemos Futuro (2018) a partir de la superación del programa Argentina Trabaja - Ingreso Social con Trabajo (2009) y de su línea programática Ellas Hacen (2013)³³. Estos programas habían apuntado a la creación directa de empleos mediante cooperativas de la economía social y la planificación de obras de mejora comunitaria en los territorios de residencia de los destinatarios de la política con la intermediación de entes ejecutores (organizaciones sociales u organismos públicos como provincias/municipios)³⁴. Ellas Hacen también incluía un componente de capacitación y terminalidad educativa que ahora se convierte en condicionalidad en el nuevo programa Hacemos Futuro. De hecho, en los lineamientos se afirma que es un programa de transferencia condicionada de ingresos –con las denominadas “corresponsabilidades”– que comprende “una ayuda económica para formación y promover el cuidado de la salud, con el fin de atender su estado de vulnerabilidad social, y fomentar su terminalidad educativa y participación en la capacitación integral, potenciando sus posibilidades de inserción social y laboral.” (Res. n°307 de la Secretaría de Economía Social)³⁵. Además, fue prevista una modalidad de Ingreso Protegido al Empleo en el caso en que el titular ingrese al mercado laboral formal, garantizando la permanencia en el programa durante el primer año de la relación laboral (12 meses) e integrando el salario con el subsidio hasta alcanzar el SMVM.

Respecto a la cobertura, en 2019 el programa brindaba subsidios económicos a aproximadamente 236 mil personas. La normativa estableció que los montos son fijados mediante actos administrativos de la Secretaría de Economía Social, por lo que no existe un mecanismo institucionalizado de actualización, sin embargo, se ha incrementado el monto hasta situarlo en el 50% del SMVM aproximadamente. Por ejemplo, en diciembre de 2018, la prestación era de 6.000\$, mientras el SMVM alcanzaba los 11.300\$.

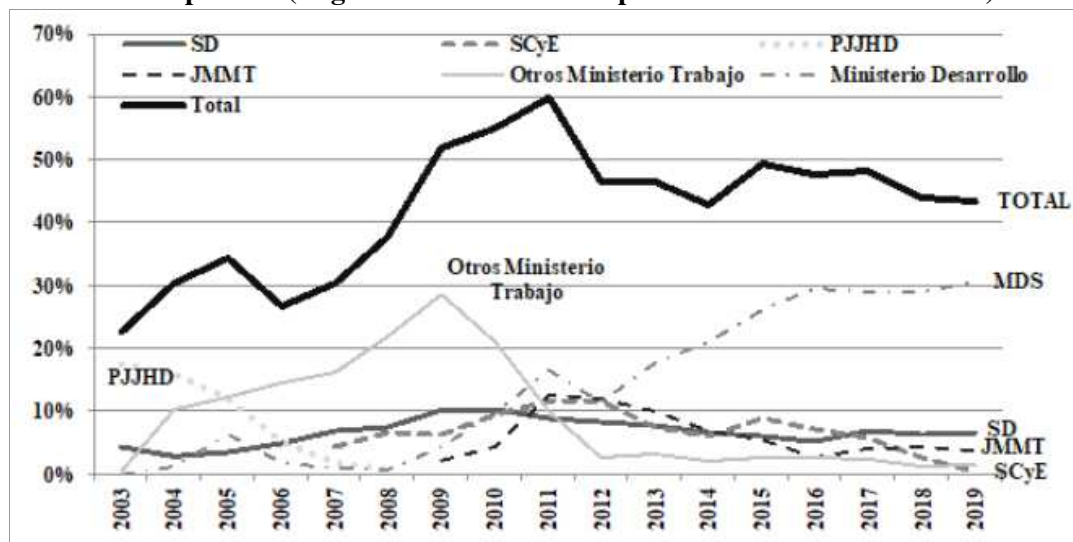
³³ Resolución del MDS n°96 de 2018. A su vez el programa Argentina Trabaja nació de la experiencia del plan “Manos a la Obra” (2004).

³⁴ En 2015 existían unas 7.781 cooperativas de Argentina Trabaja, de las cuales 2.671 correspondían a Ellas Hacen, ocupando aproximadamente 300.000 personas (Hopp, 2016).

³⁵ Si bien el destinatario de esta medida es la población en riesgo o estado de vulnerabilidad social, se da prioridad a las mujeres, jefas de hogar o trans, en situación de particular vulnerabilidad socioeconómica (madre de hijo con discapacidad/ tres o más hijos, víctimas de violencia de género, víctimas de trata o explotación sexual).

El otro programa de transferencia monetaria del MDS es el denominado Salario Social Complementario (SSC) instituido en el año 2017³⁶. Esta prestación está “destinada a complementar los ingresos de los trabajadores de la economía popular que se encuentran en situación de alta vulnerabilidad social y económica”, a partir de “la generación de nuevas fuentes de trabajo y a la consolidación de las existentes a través de subsidios directos a trabajadores de la economía popular en situación de alta vulnerabilidad social y económica” y el fortalecimiento de sus unidades productivas “ya sean gestionadas en forma asociativa o unidad familiar de convivencia, tanto en el ámbito urbano como rural”, según el Proyecto de Presupuesto de 2019, página 72. El monto de la prestación es equivalente al 50% del SMVM vigente a la fecha de creación del programa (en mayo 2019 aproximadamente 6500\$) y se vincula a la participación en un Proyecto Socio-Productivo dentro de la Economía Popular. Por otra parte, se incentiva la participación en programas de empleo como el PIL y la inscripción en los servicios públicos de empleo. Respecto a la cobertura del programa, en marzo de 2019 se registran 253.636 titulares, con un incremento interanual 35,6% del respecto a los 187.020 titulares de marzo 2018³⁷.

Gráfico 3. Cobertura estimada de programas de transferencias para trabajadores desempleados (Argentina Total urbano - promedios anuales 2003-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos CGN y MECON.

A partir de los datos disponibles, se puede estimar una cobertura aproximada promedio de 757 mil personas en el año 2019 para el conjunto de los principales programas de transferencia de ingresos a la población desempleada de parte del gobierno nacional. No se incluyen subsidios a las empresas para el mantenimiento de puestos de trabajo o nuevas contrataciones (aproximadamente 40 mil beneficiarios en 2019), ya que inciden sobre la población ocupada. En el segundo caso, no es posible discernir si la empresa habría tomado o no las mismas decisiones de contratación y si estas medidas desplazan ciertos trabajadores en favor de las categorías de trabajadores subsidiadas. Del total de perceptores, solo el 15,4% está cubierto por el seguro de

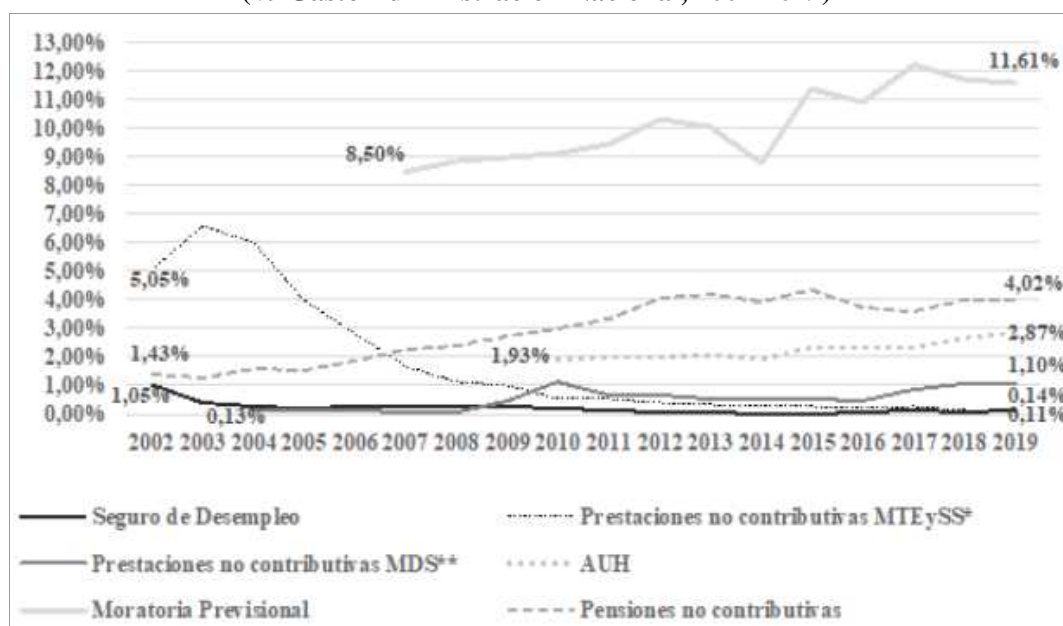
³⁶ Resolución de firma conjunta n°1 del MDS, del MTEySS y del Ministerio de Hacienda (2017) a partir de la sanción de la ley n° 27345 de emergencia pública en acuerdo por impulso de las organizaciones de la economía popular. Para facilitar el traspaso de participantes de programas de empleo del MTEySS al SSC se creó el Programa de transición al salario social complementario.

³⁷ En el año 2020 el nuevo gobierno de Alberto Fernández fusionó los dos programas del MDS en “Potenciar Futuro”.

desempleo de tipo contributivo, mientras la gran mayoría participa de una constelación de programas diversos con componentes de activación y montos transferidos.³⁸

Respecto al total de la población desempleada urbana, este conjunto de medidas alcanza una cobertura de 43,5% aproximadamente en el año 2019 (gráfico 3). Se trata de un incremento respecto al año 2003, pero una caída respecto al pico cercano al 60% en el año 2011, pese a que la tasa de desempleo promedio del periodo 2016-2019 fue del 9% contra un promedio de 6,8% en 2012-2015 (INDEC). Son cifras que hay que tomar con cautela pero que constituyen evidencias del grado insuficiente de cobertura de las políticas de protección de ingresos de la población desempleada o con dificultades de inserción en empleos de calidad³⁹. También se observa un mayor protagonismo de los programas del MDS respecto a los del MTEySS. Es un proceso que llevó los planes del MDS a representar el 52,2% del total en 2015 respecto al 8,3% en 2009. En la etapa de Macri esta expansión se consolidó, llevando el porcentaje al 70,7% en 2019. El análisis de estos cambios de composición se deja para un futuro avance de la investigación, ya que en esta instancia se centró la atención, por un lado, en el equilibrio entre políticas activas y pasivas; por el otro, en el alcance de las políticas de mercado de trabajo en su conjunto.

Gráfico 4. Presupuesto asignado a políticas de mercado de trabajo: comparación con una selección de políticas sociales no contributivas (% Gasto Administración Nacional, 2002-2019)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Contaduría General de la Nación, Cuentas de inversión, años 2002-2019. *incluye PJJHD y otras transferencias del MTEySS: programa "Acciones de empleo" (SCyE entre ellas) y de "Capacitación laboral" (JMMT). ** Incluye "Manos a la Obra", Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja / Ellas Hacen), Hacemos Futuro y Salario Social Complementario.

³⁸ Otro programa a tener en cuenta, aunque no necesariamente está enfocado a la población desempleada, es el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), creado en 2014, actualmente en la órbita del Ministerio de Educación. Este programa tiene un componente de transferencia de ingresos vinculado a actividades de nivelación de estudios y retención escolar, con el objetivo de que los jóvenes de entre 18 y 24 años de bajos ingresos accedan al sistema educativo, permanezcan en él previniendo la deserción escolar y completen sus estudios. Respecto a su alcance, se materializaron aproximadamente 810 mil prestaciones en 2016, observándose una caída hasta los 571 mil en 2019 (datos CGN).

³⁹ Los datos presentados en realidad sobreestiman la cobertura de estos programas ya que la tasa oficial de desempleo no tiene en cuenta, por ejemplo, de los titulares de planes de empleo (contados como ocupados) ni de los trabajadores desalentados (contados como inactivos).

Por otra parte, los datos presupuestarios muestran que el gobierno federal asignó a las políticas de mercado de trabajo un bajo nivel de prioridad, en comparación a las medidas que expandieron la cobertura de la política social no contributiva a personas adultas mayores, personas con discapacidad y hogares con niñas, niños y adolescentes (gráfico 4). En el periodo 2010-2019, el gasto en el SD fue en promedio del 0,1% del total de la administración federal, mientras que el conjunto de planes de empleo alcanzó el 1,1%. En el año 2019, el gasto total en estas medidas (incluido el SD) fue el 1,35% del gasto total y del 0,3% del PIB⁴⁰. En comparación, en ese año la moratoria previsional representó un 11,6% del gasto de la administración nacional y un 2,6% del PIB, con un incremento del 36% respecto a 2007. Las pensiones no contributivas alcanzaron el 4% del gasto de la administración nacional y el 0,9% del PIB, casi tres veces el gasto del año 2002. Por último, según se deduce de los datos presupuestarios (CGN) y el PIB (INDEC), las asignaciones universales significaron un 2,87% del gasto total y un 0,6% del PIB, con un crecimiento del 49% respecto a 2009. Estos datos confirman la fuerte expansión del gasto en políticas sociales no contributivas, en particular en el periodo posterior al 2009, mientras que las políticas de mercado de trabajo, luego de ese plan masivo que fue el PJJHD, terminaron siendo reducidas de manera progresiva a una posición de menor relevancia. Quizás constituyen una parcial excepción los programas del MDS, cuya población objetivo –perteneciente a los sectores de bajos ingresos e inserción laboral informal e intermitente– coincide en buena parte con la de los programas sociales no contributivos.

4. Conclusiones

Los años 90 estuvieron marcados por la ruptura del contrato social fundado sobre el trabajo asalariado que, a partir de mediados los años 40, era portador de la promesa de progreso generalizado y de resolución de la cuestión social. En esa década el sistema productivo destruyó puestos de trabajo formal, llevando a primer plano los problemas del desempleo y la informalidad laboral. Además, triunfó la concepción neoliberal que veía la intervención del Estado sobre las desigualdades como un riesgo en cuanto conduciría a “aplantar toda noción de responsabilidad, abolir la autonomía de la sociedad civil y la libertad de los individuos” (Donzelot, 2007: 90). En el nuevo contexto ideológico, la política social argentina, abandonada la promesa de integración social de la etapa anterior, se volcó a objetivos de eficiencia de costos y gobernabilidad (i.e. la contención del conflicto social), por medio de la asistencia focalizada, acompañando la creciente fragmentación y atomización de la sociedad producida por la nueva organización del sistema económico.

La política hacia los desocupados es un reflejo de este contexto histórico, ya que debió acomodarse a los objetivos de la política económica. En particular, predominó un diagnóstico que considera que el fenómeno del desempleo es el resultado de las rigideces en el mercado laboral. Según esa perspectiva, una protección excesiva de los trabajadores, a través de, por ejemplo, un seguro de desempleo, interfiere en el proceso de reequilibrio de oferta y demanda laboral, elevando el salario de reserva. En otras palabras, si en la etapa anterior el desempleo era un fenómeno colectivo que se podía corregir con las adecuadas políticas macroeconómicas, en esta nueva etapa se atribuye una fuerte carga de responsabilidad individual a la persona en esa situación. En ese sentido, se construye socialmente al desocupado como alguien que carece de las

⁴⁰ El promedio para los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos es de un gasto del 1,12% del PIB, que se compone de un 0,48% en políticas activas de mercado de trabajo y un 0,64% en políticas pasivas. Datos del año 2018, fuente: stats.oecd.org

capacidades/calificaciones demandadas por el mercado; carece de cultura para el trabajo; o posee un grado insuficiente de activación laboral. Entonces, la persona debe ser merecedora de la ayuda recibida del Estado, demostrando con su comportamiento su esfuerzo de superación, aceptando las medidas que le son impuestas (capacitación, formación, orientación laboral, etc.). En cambio, el seguro de desempleo tradicional tiende a reducir su grado de activación laboral, es decir la intensidad de búsqueda laboral y la disponibilidad a aceptar trabajos con un nivel salarial menor. Al final de la década puede decirse que prevalece una mirada de asistencia individualizada hacia los desocupados con dificultades de inserción laboral, los cuales suponen grados variables de condicionalidad, contraprestación y activación de la persona desocupada, sin suponer un mayor costo laboral para las empresas, al estar financiadas desde la fiscalidad general. En cambio, el seguro de desempleo mantiene una muy baja cobertura, debido a un mercado laboral segmentado y afectado por la informalidad.

En la etapa 2003-2015, se observó una recuperación de la centralidad de lo estatal y lo público, pese a las restricciones que derivaron de la persistente heterogeneidad de la estructura productiva y sus efectos sobre la precariedad e informalidad de empleos sectores de los ocupados, excluidos por lo tanto de la seguridad social contributiva. A esa situación se dio una solución política asignando cuotas crecientes del gasto público a las políticas sociales de tipo no contributivo. En cambio, la evidencia presentada sugiere que en el caso de la política hacia los desempleados se observó un grado de prioridad en el gasto público menor y decreciente, acompañada por una proliferación de planes de empleo en los que se consolidó una concepción asistencial e individualista del desocupado, con transferencias monetarias de bajo monto y condicionalidades/corresponsabilidades a cargo del titular de una prestación. La etapa inició con el impulso de un programa masivo como PJJHD, sin embargo, su naturaleza híbrida de política social y de mercado de trabajo, se vio reflejadas en los programas (Familias y SCyE) diseñados para absorberlo.

Estos rasgos, pese al cambio de signo político y al viraje en la política económica, se consolidaron en la etapa 2015-2019. Los indicadores laborales confirmaron la incapacidad del sistema productivo argentino de generar la cantidad suficiente de puestos de trabajo formales en un contexto, por otra parte, fuertemente recesivo (con la excepción del año 2017). La respuesta de las políticas de mercado de trabajo fue insuficiente, si se observa la reducción de la cobertura de los planes de empleo, dejando a más de la mitad de la población desempleada sin acceso a ninguna medida. También los datos presupuestarios confirman una caída de la prioridad asignada a este capítulo del gasto. Comparando el año 2006 y 2019, ambos con una tasa de desempleo cercana al 10%, se observa que las políticas de mercado de trabajo cayeron del 3,27% al 1,35% del gasto total de la administración nacional. Parte de la explicación se debe a la licuación de los montos transferidos, en un contexto de elevada inflación. Este fue el caso del SD, cuyo monto no fue actualizado por un largo periodo de tiempo. Comparando dos años en los que se registraron aproximadamente 100 mil titulares de SD, se observa que en el 2003 el gasto fue el 0,42% del total mientras que en 2018 fue de apenas el 0,12%. Estos números fueron comparados con el fuerte crecimiento del gasto en políticas no contributivas, lo que sugiere que esta evolución fue fruto de decisiones políticas que apuntaron a sostener el acceso a bienes y servicios de los hogares de menores ingresos limitando las interferencias sobre el mercado laboral. La crisis generada por la Covid-19 en el año 2020 mostró el insuficiente grado de protección del sistema actual, cuando fue necesario implementar una medida extraordinaria como el Ingreso Familiar de Emergencia, la cual llegó a alcanzar a casi 9 millones de beneficiarios.

Dicho esto, las políticas de mercado de trabajo no constituyeron un sistema inmóvil en el periodo analizado. Los cambios institucionales surgieron de la superposición de programas nuevos sobre los preexistentes, la desaparición gradual de algunos programas (como el PJJHD o el SCyE), la licuación de los montos en otros casos (SD), los cambios de objetivos y denominaciones en programas como el Ellas hacen/Hacemos futuro, el peso cambiante de las distintas burocracias del Estado (con el mayor peso del MDS por sobre el MTEySS). También, se observaron elementos de continuidad como la brecha en el acceso a derechos sociales entre sistema contributivo y no contributivo, si se considera que el SD, pese a su baja cobertura, garantiza a sus titulares el acceso a la cobertura de salud, las asignaciones familiares, la cotización al sistema previsional, etc., todos derechos sociales que los planes de empleo no contributivos no garantizan, más allá de que las personas puedan acceder a las políticas no contributivas desarrolladas en este periodo. En todo caso, debe tenerse en cuenta que estas políticas no constituyen una entidad aislada del resto de las políticas públicas con impacto, por ejemplo, en los niveles de demanda laboral, en las tipologías de trabajadores demandados o en las modalidades de contratación y protección de puestos de trabajo, entre otros aspectos.

La discusión presentada tiene un carácter parcial, preliminar y esencialmente de tipo cualitativo. El objetivo fue desarrollar un relevamiento de los planes de empleo existentes, su cobertura, montos, el presupuesto asignado y la trama institucional en la que está insertos, entre otros elementos de interés. Cruzando esta información con otros datos secundarios, relacionados con el funcionamiento del mercado laboral argentino y las características de la población desocupada, se esbozaron algunas hipótesis, elementos de discusión y preguntas abiertas para dar impulso a futuros trabajos. El objetivo general de esta línea de investigación en torno a las políticas de mercado de trabajo es individuar la lógica que fundamenta las medidas implementadas, a partir de una discusión sobre los principales paradigmas teóricos sobre el desempleo y sus causas; discutir los cambios y continuidades institucionales en este campo de la política social y laboral; aportar elementos a la discusión sobre la fragmentación y el bajo grado de prioridad de los recursos destinados a las políticas de mercado de trabajo, en un contexto de progresivo empeoramiento de las condiciones de los trabajadores y crecimiento de la población desocupada.

5. Bibliografía

- Abramo, L., Cecchini, S. y Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Alber, J. (1981). "Government Responses to the Challenge of Unemployment: The Development of Unemployment Insurance in Western Europe". En Flora, P. y Heidenheimer A. *The Development of Welfare States in Europe and America* (pp. 151-83). Brunswick: Transaction Publisher.
- Andrenacci, L. (2002). *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano (UNGS)-Ediciones Al Margen.
- Arcidiácono, P. (2012). *La política del "mientras tanto" - Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2018). "Del 'Ellas Hacen' al 'Hacemos Futuro': Descolectivización como impronta de los programas sociales." *Revista de Políticas Sociales*, 5 (6), pp. 65-72.

- Arcidiácono, P., Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2010). “La experiencia comparada en materia de 'clasificación' de desempleados y destinatarios de programas de transferencias de ingresos condicionadas”. *Trabajo y Sociedad*, 14.
- Auer, P., Efendioglu, Ü. y Leschke, J. (2005). *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalisation*. Ginebra: OIT.
- Bantar, H., Brown, B. y Neffa, J. C. (2015). “Políticas nacionales de empleo cuya ejecución está a cargo del MTEySS”. *Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo*, 21: 1-136.
- Boeri, T. y van Ours, J. (2008). *The Economics of Imperfect Labor Markets*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bourdieu, P. (1989). “El Espacio Social y la Génesis de las ‘clases’”. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas* III (7): 27-55.
- Boyer, R. y Saillard, Y. (2002). *Regulation theory: the state of the art*. New York: Routledge.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Cibils, A. y Lo Vuolo, R. (2004). “El Estado como empleador de última instancia.” Documento de trabajo CIEPP, 40.
- Contaduría General de la Nación (CGN) (años varios). Cuentas de Inversión. Buenos Aires. <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/cgn/cuentainversion>
- Daniel, C. (2013). “De crisis a crisis. La invención social y estadística de la desocupación en Argentina”. *Revista de Indias*; 73 (257): 193-218.
- Donzelot, J. (2007), *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- Edelman, M. (1991). *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Manantial.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- EUROSTAT (2018). *Labour market policy statistics - Methodology*. Bruselas: Comisión Europea.
- Galbraith, J. K. (1958, ed. 1992). *La sociedad opulenta*. Barcelona: Ariel.
- Gamallo, G. (2017). *El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*. Buenos Aires: Fundación CECE.
- Golbert, L. (1988). “Welfare State a la Criolla”. *Ciudad Futura*, 12.
- González, M. (2003). “Transformaciones de hecho y de derecho en las relaciones laborales en los 90”. En J. Lindenboim y C. Danani (eds.). *Entre el trabajo y la política*. (pp. 89-103) Buenos Aires: Biblos.
- Grassi, E. (2003). “Política, cultura y sociedad: la experiencia neoliberal en la Argentina”. En Lindenboim, J. y Danani, C. *Entre el trabajo y la política* (pp. 107-166). Buenos Aires: Biblos.
- Grondona, A. (2014). *Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Hall, P. A. y Soskice, D. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Londres: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hopp, M. V. (2016). “Potencialidades y límites del Programa Argentina Trabaja en dos barrios populares del conurbano bonaerense”. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 27: 7-35.

- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). (2003). *La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina*. Buenos Aires.
- Kalecki, M. (1943). "Political Aspects of Full Employment". *Political Quarterly*, 14 (4).
- Keynes, J. M. (1935). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Cambridge: MacMillan Cambridge University Press.
- Lo Vuolo, R. y Barbeito A. C. (1994). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: CIEPP - Miño y Davila.
- Luci, F. (2003). "Los programas de empleo transitorio en la argentina de los noventa. Una aproximación comparada". *6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, Buenos Aires.
- Marx, K. (1975). *El Capital. Crítica de la economía política*. CDMX: Siglo XXI.
- Maurizio, R. (2014). "El impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay". *CEPAL - Serie Políticas Sociales*, 194.
- MECON (Ministerio de Economía). 2021. Portal de Datos Económicos - Empleo e Ingresos (en línea). <https://www.economia.gob.ar/download/infoeco/apendice3a.xlsx>
- Medellín, N., Ibararán, P., Stampini, M. y Villa, J. M. (2015). *Hacia adelante: recertificación y estrategias de salida en los programas de transferencias monetarias condicionadas*. Washington, D.C.: BID.
- Merklen, D. (2013). "Las dinámicas contemporáneas de la individuación". En Castel, R., Kessler, G., Merklen, D. y Murard, N. *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* (pp. 45-86). Buenos Aires: Paidós.
- Messina, G. M. (2017). "La ilusión trabajo-céntrica: contradicciones del régimen de bienestar argentino bajo el kirchnerismo". *Trabajo y Sociedad*, 29: 583-610.
- Morresi, S. y Aronskind, R. (2009). "Los expertos en economía y las ideas neoliberales". En Morresi S. y Vommaro, G. *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina* (pp. 339-373). Buenos Aires: UNGS/Prometeo.
- MTEySS - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2021). Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE) (en línea). https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ripte-diciembre-2020_210128.pdf
- MTEySS - Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2013). "Diagnóstico de la informalidad laboral, a partir de los datos relevados por la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS)". *Jornadas sobre Análisis de Mercado Laboral*. Buenos Aires: OIT.
- Nathanson, J. (2016). "Sobre los emprendedores", *Le Monde diplomatique*, 202, abril de 2016.
- Neffa, J. C. (2012). "De las políticas pasivas a las políticas activas: análisis comparativo de las políticas públicas de empleo (1989-2011)". *Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo*, 10: 1-41.
- Neffa, J. C. y Brown, B. (2011). "Políticas públicas de empleo I (1989-1999)". *Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo*, 5.
- Nemiña, P., Herrera Bartis, G., Rodríguez, J., Ruiz Malec, M. y Degliantoni, C. (2019). "La economía argentina a tres años de gobierno de Cambiemos". *Análisis*, 44. Buenos Aires: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Nun, José (2001). *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE.
- Ocampo, J. A. (2008). "Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización". *Nueva Sociedad*, 215: 36-61.
- Offe, C. (1984). *Contradictions of the Welfare State*. Londres: Hutchinson.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016). *Soluciones eficaces: políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*. Ginebra.

- Palomino, Héctor (2007). “La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación”. *Revista Latinoamericana de Estudios Del Trabajo*, Vol. 12, n° 19, pp. 121–144.
- Polanyi, K. (1989). *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: La Piqueta.
- Poy, S., Robles, R. y Salvia, A. (2021). “La estructura ocupacional urbana argentina durante las recientes fases de expansión y estancamiento (2004-2019)”. *Trabajo y Sociedad*, 36: 231-249.
- Salvia, A. y Chebez, V. (2001). “Empleo, desocupación y seguro de desempleo en Argentina. Propuestas de políticas para su mejoramiento”. *V Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, Buenos Aires.
- Secretaría de Seguridad Social (MTEySS) (años varios). Boletín Estadístico de la Seguridad Social. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>
- Simmel, G. (1965). “The Poor”. *Social Problems*, 13(2): 118-140.
- SRT (Superintendencia de Riesgos del Trabajo) (2019). *Encuesta Nacional a trabajadores sobre Condiciones de Empleo, Trabajo, Salud y Seguridad, 2018*. Buenos Aires.
- Streeck, W. (2014). *Buying Time. The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. Londres: Verso.
- Streeck, W. y Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- SSS (Secretaría de la Seguridad Social). 2019. Boletín Estadístico sobre la Seguridad Social - 1° trimestre 2019. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>
- Topalov, C. (2004). “De la “cuestión social” a los “problemas urbanos”: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX”. En Danani, C. *Política Social y Economía Social: debates fundamentales* (pp. 41-71). Buenos Aires: UNGS/OSDE/Editorial Altamira.
- Trajtemberg, David. (2016). “Políticas públicas laborales tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández”. *Análisis*, 17. Buenos Aires: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Velásquez Pinto, M. D. (2014). “Análisis de la protección ante el desempleo en América Latina”. *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 154. Santiago de Chile: CEPAL.
- Vilas, C. M. (1997). “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”. *Desarrollo Económico*, 36 (144), pp. 931–952.
- Weller, J. (2004). *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Weir, M. y Skocpol, T. (1993). “Las estructuras del Estado: una respuesta ‘keynesiana’ a la Gran Depresión”. *Revista Zona Abierta*, 63/64, 73-153.

* * *

Giuseppe M. Messina es Licenciado en Ciencias Económicas en la Universidad Bocconi de Milán (Italia), Doctor en Historia (Programa en América Latina contemporánea) de la Universidad Complutense de Madrid (España) y Especialista en planificación y gestión de políticas sociales por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente es investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina y docente de metodología de la investigación en la Universidad de Buenos Aires. Forma parte del Grupo de Trabajo Interdisciplinario “Derechos Sociales y Políticas Públicas”.