

Las políticas públicas de empleo: de los '90 a la postconvertibilidad

Brenda Brown¹

Resumen

El proceso de activación de las políticas de empleo surge junto con el paradigma neoliberal que se instala a partir de mediados de los 70 como modo de acumulación a nivel mundial. El presente trabajo busca hacer una revisión sobre el surgimiento y los traslucos de dicho proceso, para luego observar cómo se desarrolló en nuestro país. En este contexto, con el presente trabajo se busca echar luz sobre las políticas públicas de empleo impulsadas por el Estado a partir de la postconvertibilidad, haciendo un estudio comparativo entre aquellas políticas de empleo desarrolladas durante el período menemista.

¹Becaria tipo I 2012 – CEIL/ CONICET. Mail de contacto : brenbrown87@gmail.com

1. Introducción

El presente trabajo busca mostrar cómo surgió el proceso de activación de las políticas públicas de empleo a la luz del contexto internacional. Se buscará describir que tipo de Estado refleja el concepto de “activación” y observar en qué escala este proceso se llevo a cabo en la Argentina. Finalmente se hará una comparación de este proceso durante la década del 90 y el gobierno de la postconvertibilidad a partir de un análisis de los programas que se desarrollaron en cada período.

Para esto, el documento se estructurará de la siguiente manera: en una primera instancia se observarán los distintos niveles analíticos de las políticas públicas de empleo en buscas de definir sobre cuál de ellos se inscribe este documento; en un segundo apartado, se hará una contextualización de cuáles han sido los cambios a nivel internacional a partir de la década del '70 y cuál ha sido su impacto sobre el mercado de trabajo; para luego, en cuarto lugar observar cómo, dónde y cuando surgió este proceso de activación a nivel internacional. En un quinto apartado se buscará dar cuenta de cuáles son algunos de los traslucos del concepto de *activación* promocionado por el Estado neoliberal para abocarme en sexto lugar a las características de este proceso en el caso Argentino. Dentro de éste último apartado se determinarán los cambios que sufrieron las políticas para el empleo y las políticas de empleo haciendo un análisis comparativo entre dos períodos: la década de los 90 y la postconvertibilidad.

2. Las políticas públicas de empleo y sus niveles de análisis.

Las políticas públicas de empleo preconizadas por el Estado pueden dividirse de manera analítica de diversos modos dependiendo de los distintos autores que trabajen en esta materia. Sin embargo, puede observarse cierto consenso en la existencia al menos, de dos niveles de análisis: las políticas para el empleo o *políticas de empleo en sentido amplio* y aquellas denominadas políticas de empleo o *políticas de empleo en sentido estricto*. Esta clasificación es aceptada por Freyssinet (2003), Gautié (2009), entre otros autores que trabajan la temática.

En rasgos generales, el primer nivel de análisis incluiría a todas las intervenciones del sector público sobre el mercado de trabajo, que producen cambios en el empleo ya sean éstos cuantitativos o cualitativos. Freyssinet (2003) aclara que entrarían dentro de esta clasificación todos los instrumentos de la política económica (de comercio exterior, cambiaria, monetaria, fiscal, industrial, de infraestructura), científica, tecnológica y de innovación, de desarrollo regional, educativa, cultural, de salud y social, etc. que pueden movilizarse para generar efectos sobre el empleo, pero con un peso diferenciado según los ámbitos de la intervención del sector público. Serían el conjunto de intervenciones del Gobierno Nacional que inciden en la cantidad y calidad del empleo.

En lo que respecta al segundo nivel de análisis, es decir a las políticas de empleo, se incluirían a aquellas acciones que apuntan a anticipar o a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda trabajo y a favorecer la formación profesional y la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo (freyssinet, 2003). Éstas, se corresponderían con las funciones que tradicionalmente ejerce el Ministerio de Trabajo.

El presente trabajo se inscribe en este segundo nivel de análisis, el cual se caracteriza por abarcar a dos conjuntos de políticas: las políticas pasivas y activas de empleo. Las primeras son aquellas que atenderían a problemas coyunturales del mercado de trabajo, y tienen una perspectiva de impacto de corto plazo (el ejemplo por excelencia de este tipo de políticas es el seguro por desempleo). Por su parte, las políticas activas de empleo, son aquellas que intentan resolver problemas estructurales del mercado de trabajo o buscar la adaptación de la oferta a la demanda. Son programas que buscan lograr un impacto más hacia el mediano y largo plazo (Neffa y Brown, 2011a).

Ahora bien, la forma que adoptan las políticas de empleo y el rol del Estado que las impulsa y las ejerce, forman parte de un determinado contexto internacional y es el resultado de las mutaciones que el modo de acumulación y el sistema socio productivo ha ido adoptando a través de la historia.

3. Contexto internacional y mercado de trabajo

Durante los 30 años gloriosos (1945 -1975) que caracterizó al modo de acumulación capitalista, los sistemas de protección social en Europa occidental basaron su expansión en la asunción del pleno empleo, empleo principalmente masculino y en la acción complementaria de las familias a través del trabajo no remunerado de las mujeres en el hogar (Lewis, 1997 y 2001 citado por Moreno y Serrano Pascual, 2007 y Gautié, 2002). EL Estado que preconizaba estas medidas era el Estado Keynesiano, que a través de sus políticas económicas gestionaron economías nacionales con alto grado de autonomía relativa y fueron capaces de promover políticas sociales para atender necesidades y riesgos que el mercado y las familias no podían cubrir. Era el Estado de Bienestar el que garantizaba la cobertura de las necesidades básicas de los ciudadanos a través de derechos tales como atención sanitaria, vivienda, educación y servicios sociales. El Estado de Bienestar europeo garantizaba a los ciudadanos una renta mínima, seguridad frente a contingencias sociales (enfermedad, desempleo o pobreza) y un conjunto de servicios pactados al que tenían igualdad de acceso todos los ciudadanos sin distinción de status o clase.

Durante los años 70, los reiterados aumentos en el precio del petróleo y las consecuentes crisis que generaron en 1973/4 y 1978/9 comenzaron a poner en evidencia la interrelación e interdependencias de las economías alterando el escenario de prosperidad que reinó durante la Edad Dorada. A partir de entonces, una ofensiva ideología neoliberal comenzó a cuestionar las formas de crecimiento anteriores y a resurgir en tanto paradigma de acumulación.

Es posible señalar a grandes rasgos, algunos de los principales cambios que operaron en este período histórico, a saber: (i) modificaciones en las relaciones económicas entre los países, impulsados especialmente por el proceso de globalización y el de integración regional; (ii) cambios en la estructura productiva, vinculados a la introducción de tecnología² dentro del proceso de producción, pasándose del sistema de producción fordista-taylorista a los de producción ligera basados en diversificar la demanda, los círculos de calidad y el just-in-time; (iii) cambios en las condiciones de acumulación, adopción de

²El avance de las áreas de microelectrónica, las telecomunicaciones, la informática y la biotecnología, conformaron un proceso que lleva el nombre de « tercera revolución industrial (Ferrer, 2004).

políticas neoliberales y un consecuente viraje en el rol del Estado. El nuevo Estado neoliberal apoyado en los principios ortodoxos de la economía clásica comenzó a preconizar un achicamiento en su estructura y en su intervención en materia de política económica, apoyados en la idea de que la desregulación de los mercados llevaría a la situación de equilibrio dentro de la economía y por tanto de la sociedad en su conjunto.

Todas estas medidas tuvieron un impacto directo en el mercado de trabajo, el cual se materializó en un incesante crecimiento de las tasas de desempleo a nivel mundial, así como en una mayor heterogeneización de la clase asalariada y un aumento significativo de la precariedad laboral. La flexibilización del mercado de trabajo impulsada a partir de los años 70, generó mutaciones en la forma de repartición de las riquezas y en la noción de trabajo asalariado. De esta manera, comenzaron a surgir nuevas formas de contratación (CDD – contratos de duración determinada; trabajo a tiempo parcial; trabajo eventual; cuentrapropias; etc) más precarias que se alejan del “asalariado típico” propio de la etapa fordista/taylorista (Gaurié, 2002) que tenía un impacto importante en el conjunto de la sociedad, especialmente en lo que respecta a los índices de concentración de la riqueza y de aumento de la pobreza. Es en este marco, donde comenzaron a aplicarse políticas de empleo, pasivas y activas, como una intervención que el Estado neoliberal ante el costo social que implicó el ajuste estructural (Jacinto, 2008).

4. Proceso de Activación de las políticas públicas de empleo

Los cambios acontecidos durante la segunda mitad del siglo XX a nivel mundial, que han sido descritos en el apartado anterior y que se vinculan con las modificaciones en el paradigmas socio-productivos y su importante impacto sobre el mercado de trabajo dieron lugar a un viraje (primero en Suecia y luego en el resto de los países de la OCDE y Estados Unidos) en la concepción de las políticas públicas de empleo, en sus objetivos y en su implementación. Este cambio, es conocido como la “activación” de las políticas de empleo pasivas.

Desde un punto de vista histórico, se considera que la activación de las políticas de empleo surge en dos momentos distintos. Por un lado, durante los años 50 en Suiza cuando se buscaba equiparar la oferta a la demanda en un contexto de rápido desarrollo económico y tecnológico a partir de programas de capacitación para los desocupados (Bonoli, 2010); y

por el otro, durante los años 70, cuando el aumento del desempleo comenzó a alertar a los Estados que debían destinar cada vez más presupuesto a políticas pasivas (welfare) como el seguro por desempleo. De esta manera, comenzaron a llamarse políticas activas de empleo (PAE) a aquellas que incentivaban la rápida reinserción en el mercado laboral de los trabajadores desocupados. Estas políticas fueron aplicadas en un primer momento en los países anglosajones y luego comenzaron a expandirse al resto de los países europeos y al mundo.

La noción de activación de las políticas de empleo ha generado controversias a nivel académico y político debido a la amplitud de medidas que incluye y a las diferencias que se vislumbran a la hora de caracterizarlas en función de los distintos países que las aplican. Si bien, como se mencionó anteriormente, la implementación de este tipo de programas comenzó a mediados de siglo, éstas tomaron relevancia y ocuparon un lugar importante en la elaboración de políticas sociales de los países industrializados a partir de mediados de la década del '90. Desde su surgimiento han sido promovidas por diferentes organismos internacionales (como la OCDE, la Organización Internacional de Trabajo, el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial) y han sido aplicadas, a distintos ritmos y con diferencias importantes, en diversos países.

Algunos autores han intentado terminar con este gran dilema del concepto de la "activación" clasificando a las PAE en dos grandes grupos: aquellas que buscan incrementar el capital humano y genera un círculo de habilidades y *empoderamiento* de los mismos beneficiarios (a través de sistemas de educación, capacitación y formación profesional) haciendo énfasis en un nuevo concepto: el de *empleabilidad*; y aquellas que buscan incentivar la reinserción de los beneficiarios en el mercado laboral y su consecuente abandono en las políticas de asistencia social (agencias de colocación de desocupados, incentivo a microemprendimientos, reducciones de los beneficios, sanciones, etc.) (Bonoli, 2010).

Para tener una aproximación más concreta sobre las políticas de empleo, cabe preguntarse qué tipo de programas formarían parte de unas o de otras. Siguiendo a Martin y Grubb (2001), los siguientes programas formarían parte de lo que se considera políticas activas de empleo:

1. Servicios públicos de empleo y administración.
2. Capacitación para el mercado de trabajo (formación para adultos empleados y desempleados)
3. Medidas para jóvenes (incluye medidas que colaboran en el paso de la educación secundaria al trabajo de los jóvenes y también pasantías)
4. Subsidios al empleo (en el sector privado, a aquellos desempleados que quieren comenzar su propio microemprendimiento y creación directa de empleo en el sector público o en sectores no-gubernamentales).
5. Medida para los discapacitados (incluye entrenamiento para hacer a los discapacitados más empleables y creación directa de empleo para este grupo de personas en particular).

Dentro de las políticas pasivas, se comprende a:

1. Seguro de desempleo (*unemploymentbenefits*)
2. Pensiones de retiro anticipado por cuestiones propias del mercado de trabajo.

5. Los traslucos de la activación

El discurso que justifica a las políticas sociales y a la distribución de los beneficios ha cambiado su tono, ahora los beneficiarios "tienen que activarse" para recibir una contraprestación (Barbier y Khunt, 2010). De esta manera, el Estado activador debe reforzar la competitividad de las economías nacionales, subordinando las políticas sociales a las demandas de flexibilidad e incentivando la autoresponsabilización de los ciudadanos de su propio bienestar (Moreno y Serrano Pascal, 2002). De esta manera, se observa claramente el viraje en el rol del Estado, se pasa de un Estado de bienestar que era en su momento el que garantizaba el cumplimiento de determinados derechos mínimos para la sociedad a un Estado que responsabiliza al ciudadano (desempleado y pobre) de su propio devenir.

De esta manera, el paradigma de la activación estaría modificando las lógicas de intervención y de protección social al menos en tres aspectos fundamentales (Moreno y Serrano Pascal, 2002):

- (i) en un aumento de la individualización: las políticas se dirigen más hacia la intervención en las conductas, motivaciones y actitudes individuales que hacia la fijación de condiciones para la justa distribución de las riquezas. Se fomenta la personalización reclamando cada vez más una mayor participación de la persona afectada.
- (ii) énfasis en el empleo: el empleo pasa a ocupar un lugar central en tanto forma de inclusión social, el objetivo de las políticas activas de empleo es lograr a partir de éste la participación y la autonomía. De hecho, todas las acciones que promueven están íntimamente ligadas a la participación en el mercado de trabajo ya sea a través de la persuasión, la motivación y la facilitación para generar mayor acceso al mismo.
- (iii) el acceso de los ciudadanos a sus derechos pasa a estar condicionado por la actitud y el comportamiento del beneficiario frente a su participación económica. De esta manera, el “merecimiento” se convertiría en el eje central de la propia condición de ciudadanía.

Además, este proceso de activación estaría basado en promesas tácitas hacia los beneficiarios (Barbier y Khunt, 2010). Por un lado, la promesa de que la pobreza va a disminuir si las personas comienzan a aceptar los trabajos propuestos; en relación a los beneficiarios que transitan por programas de capacitación y aumento de la empleabilidad, la promesa tácita es que capacitándose tendrán cada vez mas oportunidades de empleo y de empleos de mayor calidad, esta idea además denota el preconcepto de que el problema del desempleo es un problema de oferta –y no así de demanda –y que lo único que habría que hacer es adaptar la oferta a la demanda para que no haya más desempleados; y, finalmente la promesa de que aumentará la inclusión de las personas si estas aceptan las tareas propuestas, así como disminuirá su exclusión (Barbier y Khunt, 2010). De esta manera, pareciera como si fuese una decisión propia del beneficiario querer incluirse o no hacerlo.

Como se mencionó en el apartado anterior, de manera general, las políticas activas de empleo podrían dividirse en dos grandes grupos. (A) Aquellas que buscan acelerar el proceso de reinserción al mercado laboral y (B) aquellas que buscan adaptar la oferta a la demanda a través de programas de capacitación. Ahora bien, esta idea de necesidad de impulsar a los trabajadores a que se reinseren en el mercado laboral, denota principalmente dos ideas. Para empezar, se asocia claramente a la concepción clásica ortodoxa en donde el individuo elige su actuar a partir del salario y del beneficio que le presenta en relación a la dicotomía ocio/trabajo. En este sentido, la conducta del desempleado/pobre provendría de un cálculo racional a partir del cual, el trabajador elegiría entre reinsertarse en el mercado laboral o seguir siendo beneficiario de las políticas de seguridad social (como el seguro por desempleo). Y es justamente el rol que viene a cubrir la activación de las políticas públicas, incentivadas por el Estado neoliberal, el de generar incentivos para que el beneficiario a partir de su cálculo racional, no opte por la pereza sino por el trabajo. En relación al segundo conjunto de políticas (B), y aquí se podrían incluir al rol que cumplen las oficinas de empleo en tanto intermediarios entre el trabajador y el mercado de trabajo, se asumen dos cuestiones: por un lado que el problema del desempleo radica en la incapacidad que tiene el desempleado de adaptarse por sus propios medios a los nuevos requerimientos del mercado; y, por el otro, al desconocimiento que éste tiene sobre los puestos de trabajo libres dentro del mercado. De esta manera, a partir de programas de capacitación, lo que se busca es ayudar a los beneficiarios a que cubran con sus deficiencias personales como puerta de acceso al mercado de trabajo y a puestos de mayor calidad.

6. Las políticas de empleo en la Argentina

Luego de haber revisado qué sucedió a nivel internacional a partir de los años 70, cabe preguntarse si este mismo proceso de activación de las políticas de empleo se dio en la Argentina y en qué medida. Para esto se hará un análisis de todas las políticas de empleo implementadas durante la década menemista y el período de la postconvertibilidad. Para realizarlo se tomará como insumo, información recopilada para la elaboración de tres documentos de trabajo (Neffa y Brown, 2011^a y Neffa y Brown, 2011b.). Teniendo en cuenta además, el cambio en el rol del Estado posterior a la crisis de 2001 y en la asunción

al poder del “kirchnerismo”, cabe también preguntarse cuáles han sido las diferencias que se pueden remarcar en materia de políticas públicas de empleo durante los dos períodos bajo análisis

6.1 El contexto Argentino: las políticas de empleo en sentido amplio.

No es intención en este trabajo hacer hincapié sobre las políticas para el empleo que se llevaron a cabo tanto en la década del 90 como durante la postconvertibilidad. Sin embargo, es necesario mínimamente hacer algunas reseñas para entender el contexto en el que las políticas de empleo se llevaron a cabo.

Como ya es conocido, durante los años 90 se profundizó el modelo neoliberal que comenzaron a implementar los militares a partir de 1976. Esto se hace en el marco de un frágil contexto legado de las décadas anteriores: durante los años 70 y fines de los 80 la Argentina experimentó un grave deterioro en su crecimiento, que culminó con inestabilidad macroeconómica reflejados en una hiperinflación desatada, inequidad distributiva, un alto endeudamiento estatal y un marcado retroceso del aparato productivo (Beccaria, 2002).

Esto se combinó con una fijación cambiaria apreciada (de un peso por cada dólar), lo cual configuró un régimen de acumulación cambiaria que paulatinamente desindustrializó el país (Frenkel, 2002 citado por Panigo y Neffa 2009). Por otro lado, esta profundización consistió en generar mayor institucionalización al proceso de desregulación y flexibilidad del mercado de trabajo en relación a sus décadas precedentes. Este proceso se llevó a cabo en el marco de la Ley Nacional de Empleo –LNE- 24.013 dictada en 1991. Ésta, entre otras importantes cláusulas, admite y respalda diferentes modalidades contractuales como las de trabajo temporario, tiempo parcial, etc. que llevan a desregular el mercado y a generar espacios para la profundización de la precariedad y la informalidad.

Otras medidas impulsadas a partir de esta ley fueron la reducción de las contribuciones patronales al sistema de seguridad social; subsidios a empleadores que contraten trabajadores por períodos definidos; pasantías para jóvenes profesionales; contratos de aprendizaje; períodos de prueba; o programas de empleo temporario implementados y pagados con recursos del estado. Este fue el nuevo engranaje jurídico que sentó las bases para una reforma estructural del sistema de relaciones laborales argentino

(Olmedo, 2006). Si bien durante la década se observan ciclos de crecimiento del Producto Bruto Interno –PBI- y reactivación de la economía, el Estado Neoliberal no logró resolver los problemas estructurales, ni económicos ni mucho menos sociales. De hecho, lo que se observa durante la década es que los estratos de menores recursos y de calificaciones más bajas, siguen siendo los más afectados por la crisis y los menos beneficiados en las fases de expansión. En este sentido, y siguiendo a Beccaria (2002) podemos decir que con todas las medidas adoptadas se generó una creciente vulnerabilización de los estratos inferiores de la estructura social, donde además, el desempleo se constituye como el principal problema económico y social del país³. Por su parte, la brecha entre los más ricos y los más pobres se amplía, generándose una concentración de los ingresos en este primer grupo.

El resultado de este período de desregulación y neoliberalismo fue una crisis social, económica y política sin precedentes. El deterioro de la fuerza de trabajo se correlacionó con el incremento de la pobreza y de la indigencia. Por su parte, el impacto en los sectores medios se correspondió con un proceso de deterioro del ingreso familiar, fenómeno que se conoció como el surgimiento de los “nuevos pobres”.

Posteriormente, en el año 2003, asume a la presidencia de Néstor Kirchner y con él, se produce un viraje en el rol del Estado impulsando una mayor intervención del mismo en la economía, alejándose de las políticas neoliberales implementadas hasta ese entonces. La evidencia empírica de la implementación de ese tipo de políticas había sido contundente. A partir de este momento, se instala en nuestro país un nuevo modelo de desarrollo basado en un régimen de acumulación productivo –en contraposición del régimen de acumulación financiero- (Panigo y Neffa, 2009). Esto, sumado a las buenas condiciones internacionales para la exportación de productos primarios, permitió que la Argentina presente un crecimiento económico persistente, que se vio reflejado en una reactivación del mercado interno y en la mejora de los indicadores socio-laborales. Por su parte, este nuevo Estado pone en el centro del eje de crecimiento al empleo, reforzando aquellos sectores (cómo la industria) que tienen una mayor elasticidad precio del producto y que generan empleos de mayor calidad. El proceso de reindustrialización se centró en dos políticas claves: el resguardo del mercado interno a partir de restricciones a las importaciones de productos

³La tasa de desempleo en 1993 llega a ser del 10% y en 1995 trepa hasta el 18% (Beccaria, 2002).

extranjeros y a una distribución sectorial del ingreso, del sector primario al sector productivo; entre otras medidas que apoyaron este proceso. Como resultado de este proceso se logró un persistente crecimiento del PBI, respaldado por un crecimiento del empleo y una disminución de las tasas de desempleo, pobreza e indigencia. Éstas últimas, resultado de un proceso de recomposición del salario real y de distintas acciones que el Estado realizó en materia de seguridad social.

Ahora bien, habiendo hecho este paneo general de las distintas orientaciones que tomó el Estado en los dos momentos históricos bajo análisis, es oportuno observar qué es lo que sucedió con las políticas de empleo durante estos dos períodos remarcando el rol del proceso de activación en cada uno de ellos.

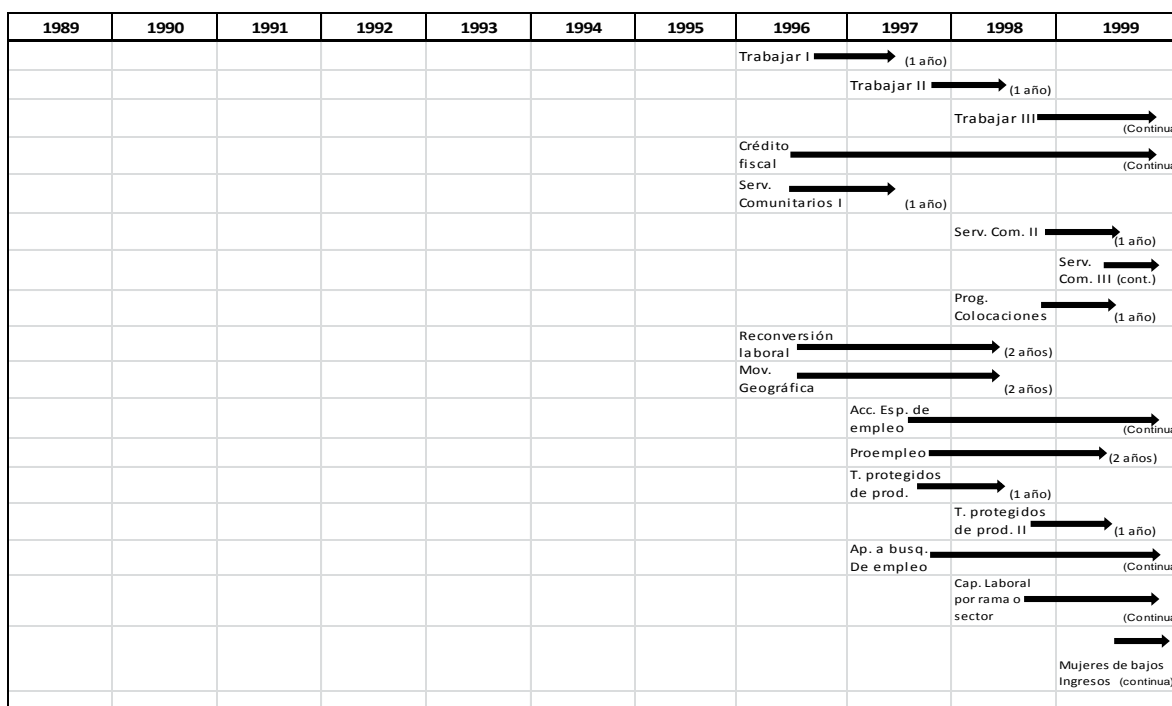
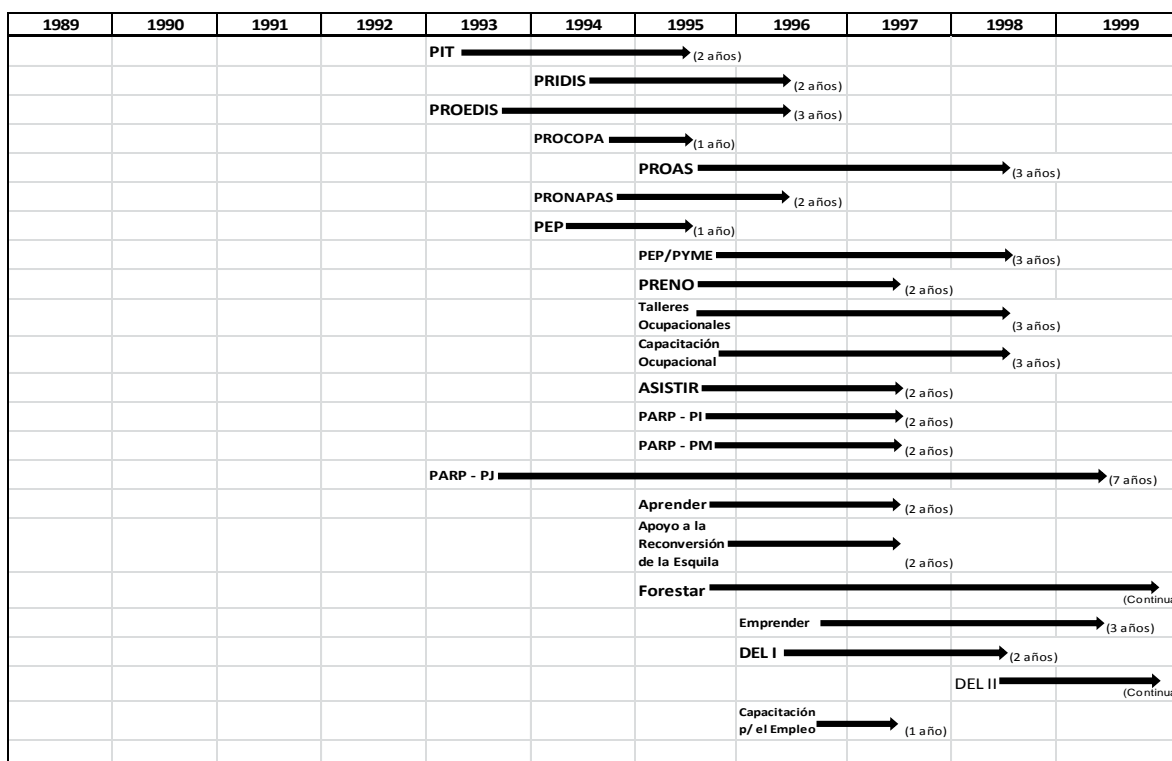
6.2. Las políticas de empleo en Argentina – Políticas activas y pasivas de empleo durante los 90 y la postconvertibilidad

La principal diferencia que se evidencia entre los dos períodos analizados radica, por un lado en las cantidades presupuestarias ejecutadas, y en la cantidad de beneficiarios absorbidos; y, por el otro en la cantidad de programas implementados y en su duración. Esto se vincula directamente con la voluntad que cada uno de los gobiernos demostró tener en la intervención del mercado de trabajo.

De esta manera, las políticas de empleo durante la década de los '90 se caracterizaron por ser muchos programas, la gran mayoría de corta duración (no superaban los 2 o 3 años) y por haber sido de una ejecución presupuestaria moderada.

En el siguiente gráfico, se observan todos los programas de empleo ejecutados a partir de 1989 y hasta 1999 y se detalla la duración de cada uno de ellos. Es aquí donde se puede ver claramente que el promedio de duración de los mismos es de 2 años, con excepción del Programa de Apoyo a la Reversión Productiva –Proyecto Joven –PARP-PJ- que tiene una duración de 7 años. Por su parte, también es remarcable de la cantidad de programas, desde 1993 y hasta 1999 se ejecutaron alrededor de 34 programas distintos, aunque como veremos más adelante, muchos de ellos de características similares.

Gráfico 1: duración de los programas de empleo⁴ – período 1989 - 1999



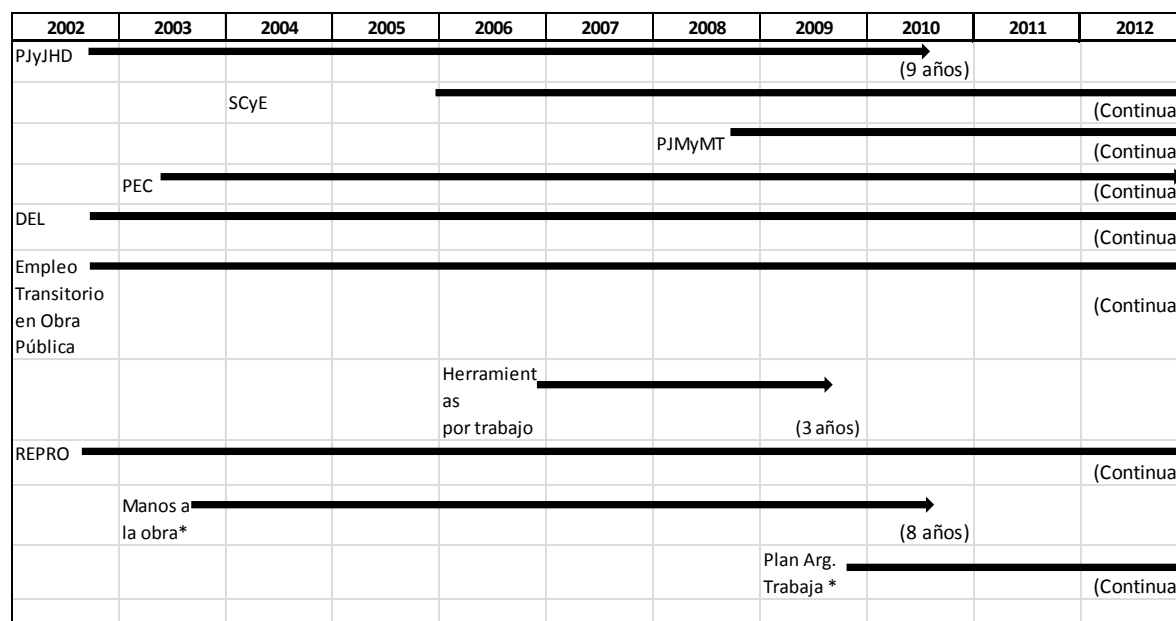
⁴Para detalle de siglas ver apéndice al final del documento

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social⁵.

En contraposición a esto, durante el período que empieza en el 2003 las principales características de las políticas de empleo son la concentración en pocos programas, la mayor densidad y la articulación de las acciones de empleo y desarrollo en una mayor institucionalización. Además de esto, en paralelo, el Estado comenzó a implementar programas de transferencia directa de ingresos destinados a las situaciones más críticas, en términos de vulnerabilidad y de pobreza (Jacinto, 2008). Entre los programas de transferencia directa se pueden mencionar el PJyJHD (descrito brevemente en el apartado anterior) el Plan Familias, el Programa Incluir y la Asignación Universal por Hijo.

En el siguiente gráfico se observa los principales programas de empleo desarrollados durante el período y su duración en el tiempo.

Gráfico 2: duración de los programas de empleo – período 2002 - 2012



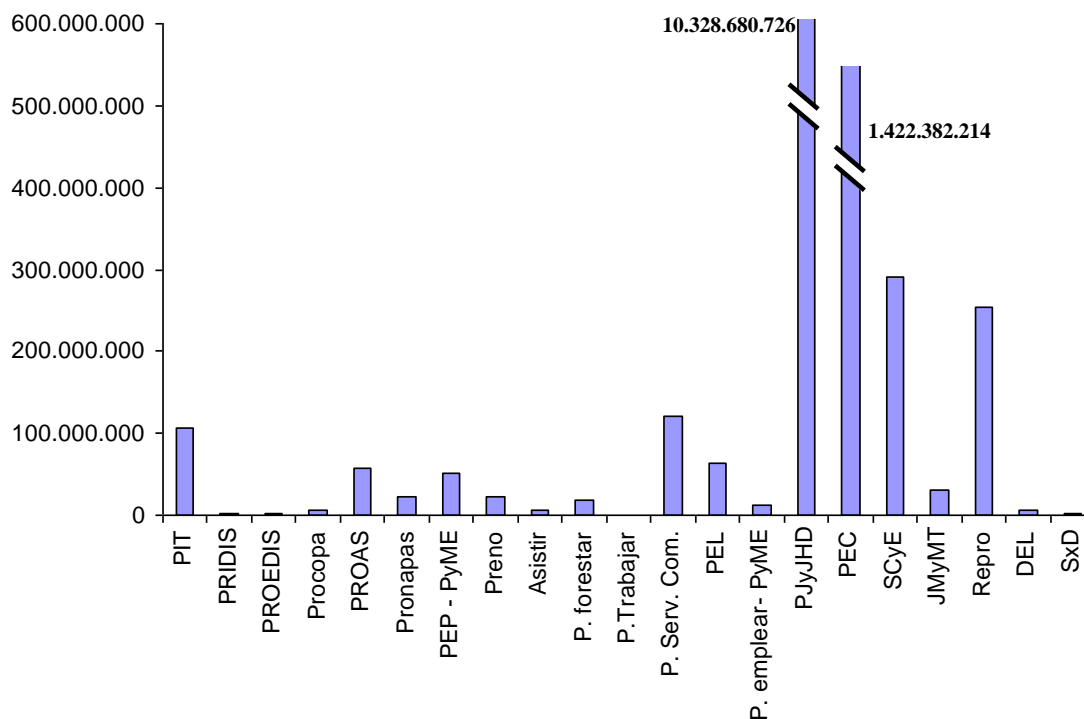
Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social⁶.

⁵Estos gráficos se elaboraron para la publicación de Neffa y Brown 2011a.

⁶Estos gráficos se elaboraron para la publicación de Neffa y Brown 2011c.

Para poder observar la envergadura de los principales programas de empleo, se presenta a continuación un gráfico que muestra el presupuesto total ejecutado en cada uno de ellos. Se observa en el mismo, un aumento significativo en la cantidad de presupuesto implementado a partir del PJyJHD y que caracteriza tanto a este programa como a SCyE, al REPRO y al PJMyMT. Cabe hacer una salvedad respecto a éste último, el gráfico 3 fue elaborado a partir de información disponible hasta Julio de 2010 – y el programa data de 2008-, por este motivo pareciera ser un programa de bajo presupuesto, pero es una de las políticas más importante destinada a jóvenes que se implementó durante el período de la postconvertibilidad.

Gráfico 3: ejecución presupuestaria total por programa de empleo - comparación entre períodos - 1889 - 2010. Índice: 1994=100



Fuente: elaboración propia en base a los datos de Neffa, J. C. (dir) y Brown, B (2011a); (2011b) y (2011c).

Otra característica importante del período de la postconvertibilidad, es que los principales programas de empleo están atravesados transversalmente por diferentes

acciones: de capacitación, de inserción laboral y de apoyo al microemprendimiento. Es decir que, mientras en los 90 había muchos programas aislados, acá se observan grandes programas de empleo que están además, atravesados por diferentes líneas, que buscan resolver el problema de heterogeneidad de los trabajadores y posicionarlos en igualdad de condiciones. De esta manera, por ejemplo, el PJMyMT, es un programa de finalidad educativa y formación profesional, que posee líneas de autoempleo, capacitación e inserción laboral.

Ahora bien, dentro de este marco, cabría preguntarse cómo se dio el proceso de activación dentro de los dos períodos. Neffa (2012) señala que durante el gobierno menemista, la mayoría de los programas fueron políticas pasivas, con un horizonte de corto plazo. Sin embargo, si se realiza una clasificación de los programas implementados según objetivos en las distintas categorías que Martin y Grubb (2001) sugieren para determinar cuáles son políticas activas y pasivas de empleo⁷, se observa que durante el gobierno menemista se adoptaron un gran número de programas activos de empleo (ver cuadro 1). Durante el primer período recesivo de la década, los programas tendían en mayor medida a brindar ocupación transitoria para trabajadores desocupados; y, durante el segundo período recesivo que comienza en 1998, el viraje fue hacia el incremento de la empleabilidad a través de programas de capacitación. De esta manera, se puede afirmar que durante la década de los '90 sí hubo un proceso de activación de las políticas de empleo, pero que, por la envergadura de los programas se evidencia la postura del Estado Neoliberal de no intervenir en la dinámica del mercado de trabajo. Por su parte, durante la postconvertibilidad, también es explícita la implementación de programas activos de empleo, pero como se mencionó anteriormente, se desarrollaron grandes programas de elevados presupuestos y amplia cobertura, lo cual evidencia la voluntad de este nuevo Estado para intervenir en el mercado laboral.

⁷Y que fueron desarrolladas en el tercer apartado de este documento.

Cuadro 1: programas de empleo clasificados según objetivos en políticas activas y pasivas⁸ de empleo. 1989-1999 y 2002-2012.

Períodos de análisis		1989-1999	2002-2012	Total
Políticas Activas de Empleo	1. Servicios públicos de empleo y administración.	3	1	4
	2. Capacitación para el mercado de trabajo (formación para adultos empleados y desempleados)	14	2	16
	3. Medidas para jóvenes (incluye medidas que colaboran en el paso de la educación secundaria al trabajo de los jóvenes y también pasantías)	3	1	4
	4. Subsidios al empleo (en el sector privado, a aquellos desempleados que quieren comenzar su propio microemprendimiento y creación directa de empleo en el sector público o en sectores no-gubernamentales).	16	4	20
Políticas Pasivas de Empleo	1. Seguro de desempleo (<i>unemployment benefits</i>)	1	1	2
	2. Transferencia de directa de ingresos desde el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social		1	1

Fuente: elaboración propia en base a los datos de Neffa, y Brown (2011a y 2011c).

Se observa además, como en ambos períodos las dos políticas por excelencia son los subsidios al empleo y los programas de capacitación y aumento de la empleabilidad. Dentro del último conjunto de programas, cabe señalar una diferencia importante entre ambos momentos analizados: durante la postconvertibilidad, los programas de formación profesional son ejecutados por instituciones permanentes del sistema educativo evitándose así, la creación de empresas efímeras que se desvanecen con facilidad una vez que los programas se terminan (Jacinto, 2008). Por su parte, durante los '90, los programas de formación y capacitación se llevaban adelante a partir de una oferta fragmentada, ejecutadas por pequeñas instituciones débiles (Jacinto, 1997).

Finalmente, cabe señalar la importancia que se ha dado durante la postconvertibilidad a la generación de una amplia red de Oficinas Municipales de Empleo como otra política fundamental. Esta red ha adquirido importancia pues sirve de nexo entre los beneficiarios y la Secretaría de Empleo, han contribuido a la ejecución de los distintos programas y, en muchos casos han servido de intermediación entre la demanda y la oferta de empleo (Neffa, 2012). Es en las Oficinas de Empleo donde los beneficiarios deben inscribirse y donde se recibe tanto a los ofertantes de trabajo como a los demandantes en vistas de determinar cuales son los planes de capacitación y formación profesional a seguir.

⁸La lista extensiva de los programas analizados con sus respectivos objetivos se encuentra en el anexo II del presente documento.

Cuadro 2: oficinas de empleo por provincia – total país año 2010.

Oficinas de empleo funcionando – junio 2010	
TOTAL PAIS	324
BUENOS AIRES	70
CABA	1
CATAMARCA	13
CHACO	12
CHUBUT	5
CORDOBA	24
CORRIENTES	9
ENTRE RIOS	17
FORMOSA	11
JUJUY	9
LA PAMPA	8
LA RIOJA	7
MENDOZA	14
MISIONES	14
NEUQUEN	4
RIO NEGRO	7
SALTA	8
SAN JUAN	18
SAN LUIS	2
SANTA CRUZ	3
SANTA FE	41
SANTIAGO DEL ESTERO	5
TIERRA DEL FUEGO	2
TUCUMAN	20

Fuente: Secretaría de Empleo del MTEySS.

8. Conclusiones

Como se buscó mostrar a través del presente trabajo, el proceso de activación de las políticas de empleo en Argentina forma parte de un proceso mundial que comenzó a desarrollarse a partir de la década del 70 con la instauración del Estado Neoliberal, y que se intensificó hacia los años 90.

Ahora bien, a nivel país, se observa una discrepancia importante entre las políticas de empleo del período menemista y aquellas desarrolladas durante la postconvertibilidad. Esto radica principalmente en el viraje del rol del Estado y en sus objetivos y forma de acumulación. Mientras que durante el primer período se buscaba el crecimiento a partir de

un sistema de acumulación financiero y especulativo, durante el gobierno kirchnerista, éste se caracterizó por poner al empleo en el centro de la agenda política y consecuentemente, comenzar otro proceso de reactivación industrial y de una mayor distribución del ingreso y equidad social. Sin embargo, todavía quedan muchas cuestiones pendientes por resolver.

En relación a las políticas de empleo, con el nuevo rol del Estado, se observa un avance en comparación con la década precedente en términos de articulación, lineamientos y objetivos. Sin embargo, no se ha desarrollado un avance en lo que refiere a su contenido. Los programas de empleo durante la postconvertibilidad siguen respondiendo a esta tendencia internacional de la activación, sin plantearse si este tipo de programas son los necesarios para nuestro país y para nuestra realidad socioeconómica. Sin duda la capacitación y la terminalidad educativa tienen impactos positivos en la realidad del país, pero ¿afectan realmente éstas la realidad concreta del beneficiario?, si el Estado actual piensa a la inclusión a través del mercado de trabajo, ¿es cierto que a partir de la capacitación y que la finalización de los estudios secundarios se garantiza la entrada al mercado de trabajo para estos grupos vulnerables? Otra línea importante de las políticas implementadas es la de autoempleo o incentivos al microemprendimiento, ¿es realmente ésta una salida para aquellos que transitan la pobreza?

Quizás estas preguntas dejen vislumbrar por detrás, la idea de que quizás lo que necesita nuestro país es el diseño de políticas de empleo y políticas sociales propias, diseñadas a partir de evaluaciones y de la detección de las verdaderas necesidades por la que transitan hoy los sectores más vulnerables. No estamos hoy frente al Estado Neoliberal de los '90, pero los conceptos que subyacen a las políticas de empleo que se aplican en la actualidad sí se derivan de éste, en este sentido, habría que replantearse hasta qué punto, las tendencias internacionales y especialmente las europeas y norteamericanas nos sirven para afrontar los problemas estructurales de nuestro país y de nuestra sociedad.

9. Bibliografía

- Barbier J.C. y Knuth M., (2010), “Of similarities and divergences: why there is no continental ideal-type of “activation reforms”, communication to the RESQ seminar, organized by Carma University of Aalborg, Copenhagen.
- Beccaria, L. (2002) Reformas, ciclos y deterioro distributivo en la Argentina de los 90. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
- Bonoli, G; (2010), The Political Economy of Active Labour Market Policy. REC-WP Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe No. 01/10. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1561186> or doi:10.2139/ssrn.1561186
- Ferrer, A. (2004) La Hegemonía Neoliberal en La economía Argentina, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires. (1era edición 1963).
- Freyssinet J. (2003), Las políticas de empleo y su evaluación en Europa occidental, Seminario sobre Desempleo y Políticas de Empleo, CEIL PIETTE del CONICET/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en Buenos Aires.
- Gautié (2002) De l'invention du chômage à sa déconstruction. Geneses n° 46, pp 60-76.
- Gautié, J. (2009) Les politiques de l'emploi en Le chômage, La Découverte (Repères), Paris, Francia.
- Jacinto, C. (2010) Veinte años de políticas de formación para el empleo de jóvenes vulnerables en América Latina: persistencias y reformulaciones en La construcción Social de las Trayectorias Laborales de Jóvenes. Jacinto, C. (Comp) Teseo/Ides, Buenos Aires.
- Jacinto, C. (2008) Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral en Revista del Trabajo. Año 4 N° 6. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.

- Jacinto, C (1997) "Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes: un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores". Revista Estudios del Trabajo N° 13 (1997). ASET. Buenos Aires.
- Kicillof, A. (2010) De Smith a Keynes. Siete Lecciones de Historia del Pensamiento Económico. Un Análisis de Los Textos Originales .Eudeba, Buenos Aires.
- Lefresne, F. (2010) La inserción profesional de los jóvenes y las políticas de empleo y de formación: una comparación de los sistemas europeos en La construcción Social de las Trayectorias Laborales de Jóvenes. Jacinto, C. (Comp) Teseo/Ides, Buenos Aires.
- Martin, J. P. & Grubb, D. (2001)."What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies," Working Paper Series 2001:14, IFAU - Institute for Labour Market Policy Evaluation
- Moreno L. y Serrano Pascual M. A. (2007) "Europeización del bienestar y activación". Política y Sociedad. 44/2 ,pp. 31.
- Neffa, J. (2012). De las políticas pasivas a las políticas activas: análisis comparativo de las políticas públicas de empleo (1989-2011). CEIL - PIETTE (CONICET), Empleo, desempleo y políticas de empleo 10, Buenos Aires.
- Neffa, J. y Brown, B. (2011a). Políticas públicas de empleo I (1989-1999). CEIL - PIETTE (CONICET), Empleo, desempleo y políticas de empleo 5, Buenos Aires.
- Neffa, J. y Brown, B. (2011b). Políticas públicas de empleo II (1999-2002). CEIL - PIETTE (CONICET), Empleo, desempleo y políticas de empleo 6, Buenos Aires.
- Neffa, J. y Brown, B. (2011c). Políticas públicas de empleo III (2002-2010). CEIL - PIETTE (CONICET), Empleo, desempleo y políticas de empleo 7, Buenos Aires.
- Neffa, J y D. Panigo(2009). El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo, Documento de Trabajo, Dirección Nacional de Programación Macroeconómica/ Dirección de Modelos y Proyecciones, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Buenos Aires.

Olmedo, (2006) Flexibilización e Institucionalización de la Precariedad-Informalidad Laboral:
La Experiencia de la Provincia de La Rioja, Argentina. Revista Austral de Ciencias
Sociales 10: 23-34

Pérez, P., Neffa J. Albano, J. Salas J. y Toledo F. (2007), , Buenos Aires, FCE/CEIL-PIETTE.

Anexo I

Siglas utilizadas en el documento

- **PIT:** Programa intensivo de trabajo
- **Proedis:** Programa de empleo de interés social
- **Proas:** Programa de asistencia solidaria
- **Pronapas:** Programa nacional de pasantías para la reconversión
- **PEP:** Programa de promoción de empleo privado
- **PEP/Pyme:** Programa de promoción del empleo privado para Pequeña y Mediana Empresa
- **Preno:** Programa de entrenamiento ocupacional
- **PARP:** Programa de apoyo a la reconversión productiva
- **PARP – PI:** *Programa de apoyo a la reconversión productiva - proyecto imagen*
- **PARP – PM:** *Programa de apoyo a la reconversión productiva - proyecto microempresas*
- **PARP – PJ:** *Programa de apoyo a la reconversión productiva - proyecto Joven*
- **Forestar:** Programa nacional de forestación intensiva
- **DEL:** Programa de desarrollo del empleo local
- **PJyJHD:** Programa jefes y jefas de hogares desocupados
- **PJMyMT:** Programa jóvenes con más y mejor trabajo
- **SCyE:** Seguro de capacitación y empleo
- **REPRO:** Programa de reconversión productiva
- **PEC:** Programa de empleo comunitario
- **SxD:** Seguro por desempleo

Anexo II

Políticas de empleo ejecutadas en Argentina según objetivos – Período 1989/1999 y Postconvertibilidad

	Período 1989 - 1999
Política	Objetivos
Programa Intensivo de Trabajo (PIT)	Brindar ocupación transitoria a trabajadores desempleados de larga duración para la realización de obras de utilidad pública y social.
Programa Interinstitucional de Interés Social - PRIDIS	Brindar ocupación transitoria a trabajadores desempleados de larga duración para la realización de obras de utilidad pública y social.
Programa de Empleo de interés Social - PROEDIS	Fomento del empleo a partir de la realización de obras de interés social o comunitario por ONGs
Programa Coparticipado - PROCOPA	Se basaba en la realización de obras de utilidad pública y social, intensivas en mano de obra
Programa de Asistencia Solidaria - PROAS	Generar empleo masivo por un periodo determinado para la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública o social.
Programa Nacional de Pasantías - PRONAPAS	Actualizar, adecuar y/o complementar los conocimientos laborales del pasante, con una práctica laboral en una empresa privada
El Programa Nacional de Fortalecimiento de los Servicios de Empleo (PRONASE)	Fortalecer la red de servicios de empleo
Programa de Promoción del Empleo - PEP	Consistió en la inserción ocupacional de trabajadores a través de la contratación en empresas privadas
Programa PEP/PYME	Consistió en la inserción ocupacional de trabajadores a través de la contratación en pequeñas y medianas empresas.
Programa de Entrenamiento Ocupacional - PRENO	Generar empleo masivo por un periodo determinado, para la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública o social
Los Talleres Ocupacionales.	Aumentar la empleabilidad de trabajadores para ingresar a nuevos empleos
Programa de Capacitación Ocupacional	Se buscaba capacitar e insertar a los trabajadores en el mercado formal
Programa ASISTIR	Generar empleo transitorio mediante la ejecución de servicios civiles a la comunidad
A.- Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva Proyecto Imagen	Buscaba ajustar el perfil de los beneficiarios a las nuevas tendencias del mercado laboral
B.- Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva Proyecto Microempresas	Brindaba capacitación y asistencia a personas que buscaban reorientarse hacia la actividad independiente
C.- Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva Proyecto Joven	Facilitar el ingreso de los jóvenes al mercado laboral y apoyar el crecimiento de empresas con mano de obra capacitada
Programa APRENDER	Promover el contrato de aprendizaje, con el fin de fomentar nuevas incorporaciones al mercado laboral.
Programa EMPRENDER	Buscaba impulsar la capacitación inicial de mano de obra destinada a nuevos emprendimientos, o nuevos puestos de trabajo
Programa Desarrollo del Empleo Local	Crear un marco jurídico para la realización de programas de empleo transitorio
Programa Capacitación para el Empleo	Capacitar para mejorar la inserción en el sector privado
Programa Trabajar	Generar empleo transitorio para personas desocupadas, mediante actividades en su comunidad
Programa Servicios Comunitarios	Brindar ocupación transitoria a trabajadores desempleados para realizar proyectos en el área de servicios de desarrollo y promoción social orientados a mejorar la calidad de vida de la población.
El Componente Empleo De La LEY PYME (24.467).	Promover el desarrollo y crecimiento de las PyMEs
Programa Nacional de Promotores o Programa de Colocaciones	Su finalidad era promover las facilidades que brindaban los programas de empleo del MTySS para así facilitar la incorporación de nuevos empleados.
Proyectos Especiales de Capacitación	Fomentaba acciones de empleo privado no encuadrables en otros programas de empleo que llevaba a cabo el MTySS (dos líneas: capacitación para un sector o rama de actividad y empleabilidad)
Programa de Acciones Especiales de Empleo	Fomentaba acciones de empleo privado no encuadrables en otros programas de empleo que llevaba a cabo el MTySS

Período 1989 - 1999	
Política	Objetivos
Programa Proempleo	Fomentar la generación de empleo privado por tiempo indeterminado
Programa Retorno al Trabajo	Destinado a capacitar a trabajadores beneficiarios de Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo a fin de posibilitar su reinserción laboral
Experiencias piloto de certificación de competencias laborales	Se basaba en un plan que certifique las competencias laborales de los recursos humanos
Programa de Talleres Protegidos de Producción	Promover la adaptación laboral de personas discapacitadas para su integración en el mercado laboral por medio de talleres.
Programa de apoyo a la búsqueda de empleo	Facilitar y hacer más eficiente la intermediación en el mercado de trabajo
Programa de Apoyo a la Productividad y Empleabilidad de Jóvenes (PAPEJ) y al Subprograma Orientación Laboral.	mejorar las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios.
Programa de Capacitación Laboral para un Sector o Rama de Actividad	Destinado a impulsar y financiar acciones de capacitación laboral tendientes a contribuir al mejoramiento de la calificación y/o recalificación de los trabajadores a partir de demandas provenientes de sectores productivos locales.
Programa regional para el fortalecimiento del entrenamiento técnico y profesional de mujeres de bajos ingresos.	Brindaba a los beneficiarios subsidios por transporte y por niños menores a cargo y también servicios de orientación, capacitación y acompañamiento, trayectos formativos y de pasantía laboral, seguro y asistencia médica
Experiencia piloto de metodología de formación flexible para pequeños y medianos empresarios.	Se llevaron a cabo distintas actividades de formación en gestión empresarial vinculadas con el sector turismo
Programa Especial de Capacitación Laboral	Se desarrollaron acciones especiales de capacitación laboral no encuadradas en otros programas. Esto se combinó con la realización de obras, prestación de servicios, actividades de utilidad pública y/o socioeconómica que respondieran a especificidades locales y regionales
PERIODO DE LA POSTCONVERTIBILIDAD	
Política	Objetivos
Programa Jefes con Más y Mejor Trabajo	Fue garantizar un ingreso mínimo mensual a todas las familias Argentinas
Seguro de Capacitación y Empleo - SCyE-	Fomentar la activación de los beneficiarios del PJyJHD Aumento de la empleabilidad de los beneficiarios del PJyJHD (luego esto se extiende a otros programas y a desocupados)
Programa Jóvenes con más y mejor Trabajo – PJMyMT –	Inclusión socio laboral de jóvenes de entre 18 y 24 años con finalidad educativa Apoyo en la terminalidad de los estudios, aprendizaje de un oficio, aumento de la empleabilidad, búsqueda e inserción laboral
Programa de Empleo Comunitario –PEC	Brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados de bajas calificaciones, tendientes a aumentar la empleabilidad y las condiciones de vida de la población
Programa desarrollo del empleo local – DEL	Brindar ocupación transitoria a trabajadores desocupados para realizar proyectos de infraestructura económica o prestación de servicios en su localidad. Los proyectos deben contribuir al desarrollo de la comunidad
Seguro por desempleo – Orientación y apoyo para el empleo	Ayudar con la búsqueda y la orientación en la búsqueda de un nuevo empleo
Recuperación Productiva – Repro	Busca la recuperación productiva de empresas en declinación o áreas geográficas en crisis
Interzafra	Mejorar la empleabilidad e inserción laboral de trabajadores pertenecientes a las actividades citrícolas y azucarera en la etapa de interzafra
Plan de desarrollo local y economía social “Manos a la Obra”	Mejorar la calidad de vida de las familias, generando condiciones favorables para la integración social a través del sistema productivo
El plan “Argentina trabaja” (programa de cooperativas sociales)	Realizar trabajos comunales relativamente simples, de pequeña y mediana dimensión (reparación y ampliación de escuelas, arreglos de baches, instalación de cloacas, mejora y mantenimiento de espacios públicos, plazas, etc.)