

## **El funcionamiento del mercado de trabajo en tiempos de crisis. Un enfoque desde la economía política y el derecho.**

*Por Ricardo C. Andreu<sup>1</sup>; Rodolfo Alberto Sosa<sup>2</sup>; Paula Ayoroa<sup>3</sup> y Eliseo Riccobene<sup>4</sup>.*

Este trabajo se inscribe en un proyecto de investigación colectiva conformado en el área de Estado, Políticas Públicas y Derecho del Instituto de Cultura Jurídica de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. A su vez, los productos de investigación forman parte de los proyectos de investigación acreditados I+D 2016 del Programa de Docentes Investigadores de la Secretaría de Políticas Universitarias.

El mismo se propone reseñar en una primera etapa los diferentes mecanismos de solución de conflictos que puedan presentarse entre la clase trabajadora y la capitalista en el marco del sistema actual de la economía de mercado. Para ello revisamos la evolución de los diferentes enfoques teóricos económicos del desempleo, a saber: clásico y keynesiano; en orden a entender su funcionamiento. Posteriormente, revisamos algunas de las teorías provenientes de la heterodoxia que cuestionan dicho modelo, para concluir exponiendo la situación actual, que traemos a modo de ejemplo, con el propósito de ilustrar los desequilibrios que aún subsisten como producto de las relaciones de poder y las tensiones que se dan entre el capital y el trabajo.

Asimismo, se indaga sobre el ordenamiento jurídico, la jurisprudencia más relevante sobre la materia, y se analizan las medidas llevadas a cabo por el Estado. Concluye con ciertas observaciones sobre los puntos analizados.

### **I. El análisis neoclásico del mercado de trabajo**

La teoría neoclásica del desempleo se obtiene como resultado de la apli-

---

1 Licenciado en Economía, Profesor Adjunto Ordinario de la Cátedra 2 de Economía Política. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP. Profesor Titular Ordinario de la Cátedra de Economía Política. Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas UNLPAM. Investigador categorizado del Programa de Docentes e Investigadores de la Secretaría de Políticas Universitarias.

[rcandreu@fibertel.com.ar](mailto:rcandreu@fibertel.com.ar)

2 Abogado, Profesor Adjunto de la Cátedra de Derecho Social. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP. Profesor Titular de Derecho Social Facultad de Trabajo Social UNLP. Especialista en Derecho Social Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP. [rodolfo.alberto.sosa@gmail.com](mailto:rodolfo.alberto.sosa@gmail.com)

3 Abogado, Ayudante de la Cátedra de Derecho Social Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP. Cursando Especialización en Derecho Social Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP. Integrante de la Clínica Jurídica de Derecho Social en el ámbito de extensión de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP. [paulaayoroa@gmail.com](mailto:paulaayoroa@gmail.com)

4 Abogado, Becario Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP. Cursando Especialización en Dcho. Empresario Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP. Auxiliar docente cátedra 2 de Economía Política Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP. [eliseo640@yahoo.com.ar](mailto:eliseo640@yahoo.com.ar)

cación de la teoría del equilibrio de mercado al caso particular del mercado de trabajo. Si el precio del trabajo (el salario) fuera superior al de equilibrio, el exceso de oferta resultante haría exacerbarse la competencia entre los oferentes, impulsando hacia abajo el precio hasta el nivel en que desapareciera finalmente el origen de ese impulso bajista (es decir, el exceso de oferta), y ese nivel es el de equilibrio a corto plazo. Si partiéramos del caso opuesto, tomando como punto de partida un precio por debajo del de equilibrio, serían los potenciales compradores (las empresas) las que, en su pugna por el producto, harían subir el precio hasta el nivel del equilibrio, donde, nuevamente, oferta y demanda se anularían al terminar coincidiendo ambas cantidades.

Pues bien, lo que ocurre en el mercado de trabajo, según el análisis neoclásico es que los excesos de oferta **no se comportan igual que en los demás mercados** debido a que en tenemos una circunstancia especial, que es su rigidez. Esta rigidez se explica como el efecto de la presencia de elementos extraños en el funcionamiento de este mercado, y hacen de él algo muy distinto de un mercado libre, donde sólo están presentes las llamadas fuerzas de mercado

La corriente de pensamiento que ha sustentado primordialmente este tipo de análisis, ha sido la denominada Escuela Marginalista: Sus desarrollos teóricos pueden ubicarse en el contexto de la Segunda Revolución Industrial (mediados y fines del S. XIX), concibiendo a la economía como una ciencia a la cual se *le aplica el método de las Cs. Naturales, objetivo y absoluto*. Con aspiraciones de pureza y rigurosidad matemática. Sin concebir como parte del análisis la conflictividad social ni el contexto histórico. Para esta postura, *problema central* de la economía está dado por cómo maximizar el placer. Dado que el ser humano siempre tiene *necesidades ilimitadas y recursos escasos*. Los neoclásicos explican la *formación de los precios*, no en función de la cantidad de trabajo necesaria para producir los bienes, como en las teorías de Ricardo y de Marx, sino *en función de la intensidad de la preferencia de los consumidores en obtener una unidad adicional de un determinado producto*.

Ahora bien, analicemos las particularidades a las que hacíamos referencia.

El trabajo es uno de los factores productivos básicos, junto con la tierra y el capital. Que se combina con ellos para la producción de bienes y servicios. Por las particularidades que presenta, se negocia en el mercado de de trabajo.

El mismo, es inseparable de la persona humana del trabajador.

a. No puede admitirse que su precio se establezca al nivel cualquiera, que determine el libre mercado

b. La elección de ocupación no estará orientada exclusivamente a la mayor remuneración.

c. No hay plena movilidad del trabajo de una localidad ni de una ocupación a otra. (Calificación, costos, familia, etc.)

A su vez, la cantidad de trabajo disponible en todo momento (el número de individuos que componen una determinada colectividad), depende del movimiento de la población, que a su vez está influenciado por factores distintos, además del económico.

**El trabajo es una “mercancía” que no se puede almacenar.** Por tanto, el trabajador no puede esperar para ofrecer la fuerza del trabajo, hasta que la remuneración suba a un nivel determinado. A diferencia de los otros factores productivos el TRABAJO NO RENDIDO IMPLICA UNA PÉRDIDA por toda la duración de la espera inactiva.

Veamos ahora la “Oferta de trabajo”

La misma, es *Individual*, a diferencia de los otros factores productivos, la oferta de trabajo individual no siempre varía en el mismo sentido que las variaciones de la remuneración. Cuando el salario se eleva a un cierto nivel la oferta tiende a aumentar. Pero cuando ello se extiende a cierto nivel (considerado por el individuo como suficiente) la oferta disminuye.

Con el aumento de remuneración de una empresa determinada provoca la afluencia a ella de trabajadores que prefieren dejar empresas con remuneración más baja. Verificándose la movilidad del trabajo por una remuneración mayor.

Por otro lado, la “Demanda de trabajo” *la realizan las empresas*, que requieren de este factor productivo para realizar sus actividades. El producto marginal del trabajo determina con su valor, la conveniencia e inconveniencia para el empresario de ocupar o restringir las unidades de trabajo. Así, si el costo del producto marginal del trabajo es mayor que el precio (salario) de la última unidad de trabajo entonces le conviene ocuparlo.

En el “Mercado de trabajo” se ofrece y se demanda trabajo. La oferta de trabajo está conformada por las personas que, en un momento dado, desean trabajar a los salarios corrientes. Estas dos fuerzas confluyen en un espacio geográfico determinado y de su resultante emerge, como en cualquier otro mercado, el precio de la mercancía, que en este caso es el salario, pero *no existe un mercado único para todo tipo de trabajo*, pues la oferta y la demanda serán considerablemente diferentes según el tipo de tarea a desempeñar. Salvo para las ocupaciones más sencillas, *las empresas no podrán intercambiar fácilmente un trabajador por otro*, pues requieren que éstos posean ciertas aptitudes específicas. Del mismo modo, los oferentes, que poseen también capacidades y entrenamientos diferentes, encontrarán que pueden desempeñar sólo ciertas labores y exigirán un salario acorde con sus capacidades. *Ello hace que existan tantos submercados como especialidades vayan delineándose entre oferentes y demandantes.*

Por otra parte La movilidad espacial del trabajo, , tiene mayores restricciones que la de otras mercancías (problemáticas como la vivienda, el costo de traslado, incidencia de lo cultural y lo personal).

Los oferentes pueden escoger, dentro de límites a veces bastante amplios, si trabajarán o no, así como las condiciones en que lo harán (autonomía de la voluntad como estructura contractual).

Asimismo, la existencia de sindicatos y otras organizaciones laborales afecta también notablemente el funcionamiento de este mercado, lo mismo que las regulaciones que, sobre salario mínimo, seguridad industrial, seguridad social y otros muchos aspectos, emanan del Estado.

Así, el salario de equilibrio: indica la igualación de la oferta y la demanda del factor trabajo en el marco del mercado de trabajo, por fuerzas objetivas. A partir de los que aporta cada factor (tierra, capital, trabajo) a la producción. Si se deja fluctuar el salario libremente siempre existirá un precio por el que las empresas estén dispuestas a contratar más trabajadores. Los límites a ello, están dados en tanto si ese equilibrio tiene un nivel tal que permite la subsistencia o no la permite.

Hasta aquí, hemos analizado las particularidades que presentan para este factor, veamos ahora el salario en el **RÉGIMEN DE LUCHA** de trabajo.

El mercado de trabajo del sistema de concurrencia se transforma ahora en el monopolio bilateral: monopolio de la oferta (sindicatos obreros) monopolio de la demanda (sindicatos patronales). A excepción del caso en que haya igual capacidad de contratación por los dos monopolistas, el precio está determinado por el grado de potencia económica de cada uno. Los trabajadores organizados tienden a llevar al salario a nivel alto y los patronos organizados se esfuerzan por lograr lo contrario. Cuanto mayor es el nivel de salarios menos trabajadores encuentran trabajo y más la cantidad de parados. También será mayor la suma necesaria para subsidiarlos. Haciendo esto, evidente que existe UN LÍMITE más allá del cual no conviene llevar los salarios. Análogicamente cuanto más bajo es el salario son menos los obreros que aceptan el trabajo y por lo tanto, se reduce la producción. Haciendo de nuevo, evidente que hay un límite por debajo del cual los empresarios no verían conveniente bajar los salarios. Así se establece un máximo y mínimo del salario.

Surgen así **LA HUELGA Y EL PARO FORZOSO** como herramientas para determinar el salario, *considerados por esta corriente como un DAÑO AL SISTEMA*, trayendo como consecuencia un aumento de salario nominal pero no del real.

Como alternativa, desde esta línea de pensamiento se propone el **RÉGIMEN DE COLABORACIÓN**, con el propósito de *superar tanto el sistema de la libertad de trabajo como el de lucha del trabajo*. De este último se conserva el aspecto positivo (la organización de los trabajadores y de los patronos en sindicatos, en lugar de la concurrencia atomística del régimen de trabajo). Y se abandona el aspecto negativo (el sindicato concebido como herramienta de lucha de clases). Se instaura por el contrario el sistema de la colaboración, bajo el control del Estado, entre patronos y obreros, organizados en sindicatos jurídicamente reconocidos.

**Aquí se propone un sistema de Arbitraje obligatorio**, donde la demanda y la oferta de trabajo proceden de asociaciones de patronos y obreros **LEGALMENTE RECONOCIDOS (sobre este punto haremos la disquisición al momento de las conclusiones)**, que estipulan contratos colectivos válidos para todos cuanto pertenecen a la categoría.

Naturalmente la contratación colectiva no llega a eliminar todos los choques de intereses. Los eventuales conflictos quedan resueltos, ANTES que con el recurso a los instrumentos de lucha de clases, mediante formas de arbitraje obligatorio. Este se funda sobre la libre aceptación de las partes, las que de común acuerdo, confían la decisión a sujetos extraños.

Así esta teoría explica cómo *desde el punto de vista económico* esta condición implica que el salario se determina no solo de conformidad con los intereses de obreros y patronos, sino de manera que permita un conveniente tenor de vida de los trabajadores con la productividad del trabajo y el interés general de la economía.

## II. El análisis keynesiano del desempleo y las recetas socialdemócratas

A la visión atomística planteada, Keynes opuso un enfoque que se reconoce como macroeconómico pero, ¿qué quería decir Keynes con eso del “enfoque macro”? Algo tan simple como que el análisis tradicional empezaba a presentar fallas tan pronto como el mercado de trabajo, en vez de estudiarse sólo por separado, se estudiara también conjuntamente con lo que le ocurría en el resto de los mercados.

El salario, cuando se concibe desde un punto de vista agregado (como colectivo de la clase trabajadora), es para Keynes uno de los componentes básicos de la demanda agregada, pues sus ingresos son gastados casi en su totalidad en los bienes y servicios que hacen a la subsistencia. Por otra parte la masa salarial representa una fracción muy importante del poder adquisitivo total; cosa que es más cierta aun en el día de hoy, al menos en las economías desarrolladas)

La verdadera causa había que buscarla en un problema de insuficiencia de demanda agregada (falta de poder adquisitivo) y fundamentalmente, en su componente más volátil: la inversión privada de los empresarios. Keynes se dio cuenta de que la inversión empresarial dependía del estado de ánimo de los capitalistas y de que éste se alimentaba de acuerdo con sus expectativas de obtención de beneficios. En consecuencia podría ocurrir que ese estado de ánimo fuera más bien depresivo debido a las pobres expectativas, en cuyo caso la inversión se hundiría (o podría hacerlo) y con ella, también la demanda de trabajo por parte de la clase capitalista.

En este estado de cosas la aparente solución de los neoclásicos podría complicar más aun las cosas, sobre todo si se intentara la reducción de los salarios en una época ya de por sí depresiva. Puesto que si para volver al pleno empleo, el mercado consiguiera hacer bajar el salario medio ( $w'$ ) a un nivel inferior –al de equilibrio (neoclásico)  $w^*$ , esto podría deprimir la demanda total dirigida a las empresas en forma de gasto de bienes y servicios de consumo (aclarando que no necesariamente la demanda iba a descender en mismo porcentaje que se redujesen los salarios. El nuevo diagnóstico de Keynes lo condujo a un tipo de solución muy distinto del neoclásico (**desempleo voluntario**), puesto que el problema era de insuficiencia de demanda agregada y más concretamente de la inversión privada.

En consecuencia se trataba de reactivar la demanda deprimida para poner fin a las causas de la depresión. Para ello, se trataría de reproducir (a largo plazo) las condiciones de confianza empresarial que llevan a los capitalistas a generar espontáneamente el nivel de inversión suficiente para poner en marcha el termostato de la recuperación, que vendría seguida por una tendencia alcista en los ritmos de producción y de oferta, y, por consiguiente, del empleo.

Pero Keynes estaba mucho más interesado en el corto, que en el largo plazo (*recordando su famosa frase “a largo plazo estamos todos muertos”*), por lo que se

concentró en un conjunto de políticas públicas reactivantes que, según él, deberían ponerse en práctica por la sociedad, y más particularmente a través del intervencionismo Estatal, con el objetivo de reducir las tasas de desempleo a los niveles más bajos posibles en el plazo de tiempo más corto posible. *Desde este punto de vista, Keynes creía que, en tiempos de depresión, no había tiempo para esperar que las fuerzas de mercado se pusieran a corregir por sí solas los desequilibrios* (ya que el ritmo esperable por esta vía sería muy inferior al necesario) y defendió la necesidad de que el Estado (capitalista) se encargara él mismo de dirigir a la economía en la dirección adecuada. *A falta de una demanda espontánea de mercado suficiente, proponía que fuera el Estado el que completara su insuficiencia con una demanda pública adicional destinada a favorecer las ventas y la producción de las empresas (es decir, el empleo).*

Hoy sabemos que Keynes no estaba sólo en la defensa de estas posiciones en los años 30. Sabemos también que de hecho los gobiernos habían empezado a reaccionar en la dirección keynesiana. Por ejemplo, Roosevelt defendía intervenciones “keynesianas” sin saberlo, lo mismo que, por otra parte, estaban haciendo Hitler, Stalin y otros, siguiendo la pauta del célebre economista.

### III. El análisis del mercado de fuerza de trabajo desde el punto de vista de la teoría del valor Trabajo (TVT)

En realidad, se trata desde la heterodoxia, siguiendo a Marx y a otros, como Rubin, de tener una concepción distinta del equilibrio y llevar a cabo un análisis teórico y gráfico del equilibrio en el mercado de trabajo que difiere tanto del neoclásico como del keynesiano.

No es la conjunción de la oferta y la demanda la que determina simultáneamente el precio y la cantidad de equilibrio. Eso sólo ocurre en el llamado corto plazo neoclásico, es decir, cuando suponemos que dada la cantidad de todos los factores nos concentramos en el análisis estático-comparativo de los efectos que ocurren como consecuencia de cambios en el factor que tomamos como variable.

A la teoría del valor realista lo que le interesa es el valor o precio de las mercancías en el tiempo real, y a la hora de analizar eso, si lo que nos preocupa es entender la realidad tal cual es, y no hacer propaganda y apología del sistema, la única conclusión sólida es que, **en el corto y el largo plazo reales, es decir, en el tiempo histórico, es la oferta la que determina los precios de equilibrio estables, mientras que el papel de la demanda se limita a determinar la cantidad que se puede vender a los precios previamente determinados.**

Si la tecnología y los costes de producción están dados, la teoría neoclásica nos dice que el equilibrio a largo plazo viene dado por el óptimo de explotación de la escala de producción, que es otra forma de referirse al punto mínimo de la curva envolvente de costes medios, que, como se sabe, incluye entre los costes lo que los neoclásicos llaman el rendimiento normal, es decir, la tasa de ganancia media del sistema. Dicho de otra manera, ese coste a largo plazo, es en realidad, dada la definición neoclásica de los costes, un auténtico precio, que no es otra cosa que el *prix nécessaire* de los fisiócratas, el *natural price* de los clásicos, o *el precio de producción marxista*, es

decir, la forma más concreta que adopta el valor-trabajo de las mercancías. Por tanto, el equilibrio estable de los mercados lo proporciona, como muy bien analizó Rubín, siguiendo a Marx, el precio de producción de la mercancía, donde no entra ninguna consideración de demanda, salvo en la medida en que es ésta la que fija la cantidad de mercancía que es posible vender a ese precio.

Pues bien, exactamente igual ocurre con el mercado de la fuerza de trabajo, eso que neoclásicos y keynesianos traducen por mercado de trabajo. El salario de equilibrio es el coste de reproducción de la canasta necesaria para reponer esa fuerza de trabajo a largo plazo

**¿Qué es lo que explica las dos tendencias básicas del mercado de trabajo capitalista, es decir, que el desempleo sea consustancial al sistema y que tienda a ser un volumen creciente en el largo plazo? Estudiaremos a continuación ambos problemas de forma sucesiva.**

El desempleo es necesario como fenómeno recurrente debido a que, por necesidad, con la misma naturalidad con que la economía capitalista pasa por fases expansivas, tiene que pasar también por fases depresivas que tienen su origen en el desencadenamiento de crisis de sobre-acumulación de capital.

**La producción humana no se hace en él con el propósito de satisfacer las necesidades humanas (de todos), sino con el propósito de obtener el máximo beneficio posible (de algunos). Es decir, la producción se lleva a cabo como un simple medio para la valorización del capital y el trabajo es un simple medio para la explotación, es decir para la extracción de plusvalía.**

Por esta razón, dentro de nuestro sistema capitalista, el derecho al trabajo no existe, al menos no existe en el sentido en que los juristas hablan de los derechos plenos, sino tan sólo en la forma subalterna y mediocre de un derecho condicionado, es decir, de un derecho que sólo existe cuando confluye con una condición necesaria (pero no suficiente) en el sentido estrictamente jurídico: que el ejercicio de ese derecho esté autorizado por --o sea compatible con-- las perspectivas de beneficio del capitalista contratante.

**Por tanto, si no hay previsión de beneficio, no hay producción; y si no hay producción, no habrá empleo; y si no hay empleo, es que no hay derecho efectivo al trabajo para todos.**

**Por tanto, en la posición heterodoxa el desempleo es una consecuencia necesaria de la dinámica interna del sistema y va ligada necesariamente a su propio contenido sustancial. Su origen no es otro que la contradicción natural en que se mueve el sistema capitalista, que obliga a convertir en mercancía hasta las propias capacidades humanas (en forma de fuerza de trabajo mercantilizada).**

Bajo estas circunstancias el capitalista tiene que destruir capital, aunque en un principio, y por su propia naturaleza, se resista a ello, y se crea capaz de escapar de la tormenta simplemente destruyendo producción y empleo, pero sin afectar a su capacidad productiva. Por eso, normalmente no es el capitalista individual el que destruye su capital --al menos, voluntariamente--, sino que es el mercado, a través de su furia ciega y objetiva, el encargado de llevar a cabo ese trabajo.

Mientras el sistema siga siendo el sistema, el empresario tiene la última palabra. Si se trata de la libre empresa, nadie puede obligar al capitalista ni a la clase capitalista a invertir, ni mucho menos a contratar nuevo empleo, porque ni siquiera se le puede impedir que siga destruyéndolo.

#### **IV. La tendencia secular hacia el aumento del desempleo**

El desempleo no es simplemente un fenómeno cíclico, ligado a la evolución del ciclo de los negocios y a los largos movimientos de fluctuación conocidos como ondas largas (Kondrátiev, Bosserelle, Mandel). El desempleo, como ejército de reserva de mano de obra es la tendencia del capitalismo contemporáneo a hacer funcionar sus unidades productivas con un exceso de capacidad ociosa (lejos del pleno empleo) que sirva de almohadón o amortiguador de los grandes movimientos oscilatorios citados y mantenga los respectivos precios al nivel adecuado en periodos de fuerte alza en la demanda de cualquiera de los insumos productivos

#### **¿Tiene el desempleo solución?**

A diferencia de sus oponentes neoclásicos y keynesianos, los heterodoxos no tienen estas recetas. Para ser exactos, saben que no existen tales recetas contra el desempleo dentro del sistema capitalista. Fuera de ese sistema, claro que hay solución al desempleo. Simplemente, se trata de instaurar una auténtica democracia, poner en práctica la voluntad popular de trabajar colectivamente y ganarse la vida dignamente.

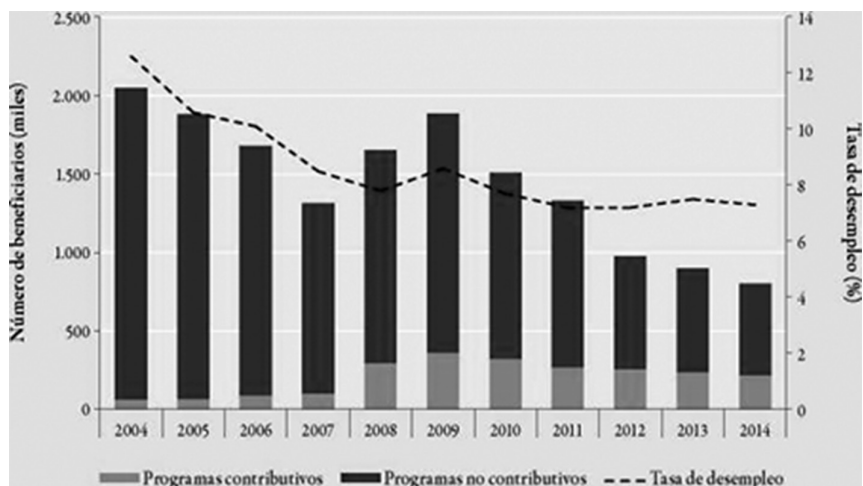
#### **V. Reseña del desempleo en la Argentina a partir del 2001**

Ante una situación de desempleo creciente efectuamos una reseña de la experiencia adoptada por la Argentina a partir del año 2001. Nos hemos basado en los informes de CEPAL/OIT (Estudios sobre el crecimiento con equidad. Soluciones eficaces. Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. 2016)

Entre 2001 y 2002, la Argentina padeció una de las peores crisis económicas de su historia. Además de los efectos macroeconómicos perjudiciales que acarreó, la crisis tuvo severas consecuencias sobre las condiciones sociales del país. La tasa de desempleo aumentó más de 6 puntos porcentuales en un plazo de dos años y alcanzó el 21,5 por ciento en 2002, mientras que en el mismo periodo la tasa de empleo cayó más de 3 puntos porcentuales. Además, la proporción de individuos que vivía por debajo del umbral de la pobreza subió de 37 por ciento antes de la crisis a 57 por ciento en 2002.

En la medida que las Políticas Activas del Mercado de Trabajo (PAMT) implementadas en América Latina y el Caribe aún se encuentran en una etapa inicial de evaluación, los programas no contributivos como los (PTC) PROGRAMA de TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC) se han impuesto como el principal tipo de intervención en América Latina en general para ampliar la protección social a los sectores de la población sin cobertura, tales como los trabajadores informales y sus familias (Ob. Cit. CEPAL/OIT, 2016). Un ejemplo de ello es la Argentina, donde, tras la crisis económica de 2001, el país dio prioridad a la ampliación de la protección social mediante una serie de programas no contributivos. Cuadro:





A partir del 2004, cuando el país empezaba a recuperarse de la crisis económica, los programas no contributivos proporcionaban apoyo económico a casi dos millones de beneficiarios. Sin embargo, a medida que las condiciones del mercado de trabajo mejoraban y un mayor número de personas obtenía un empleo formal, la cantidad de beneficiarios disminuyó de manera continua (salvo durante la crisis mundial de 2008 y 2009). Como consecuencia, en 2014, los programas no contributivos registraron más de 580.000 beneficiarios, lo que representa una disminución del 70 por ciento en comparación con 2004. En paralelo, la cobertura de la seguridad social aumentó debido al incremento del empleo formal.

Sin embargo, a pesar de las importantes mejoras observadas en años recientes, la incidencia del empleo informal, situada en más del 40 por ciento del total del empleo, persistió, por lo que todavía existen brechas significativas en la cobertura de la seguridad social.

Para paliar esta situación, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados o Plan Jefes fue lanzado en abril de 2002 como la medida principal con miras a otorgar apoyo a los ingresos de una gran cantidad de hogares en situación de desempleo. El programa otorgaba una subvención mensual en efectivo a jefes y jefas de hogar desempleados con niños menores de 18 años o con miembros que padecieran alguna discapacidad.

**El Plan Jefes estaba destinado a más de dos millones de personas, de los cuales la mayoría no tenía derecho a un seguro de desempleo por haber estado al margen del sistema contributivo.** En un primer momento, el programa otorgó el apoyo económico con la única condición de que los niños recibieran atención médica básica y asistieran a la escuela. Sin embargo, tres meses más tarde se añadió un requisito de empleo a todos los participantes con miras a que los beneficios llegaran verdaderamente a aquellos que más lo necesitaban (Galasso y Ravallion, 2004).

En este contexto, se reformuló el Plan Jefes y los beneficiarios que no habían obtenido para entonces un empleo formal, fueron transferidos ya sea a un (PTC) Programa de Transferencia Condicionado tradicional, denominado Plan Familias, o al

Seguro de Capacitación y Empleo (SCE). De este modo, a medida que la cantidad de beneficiarios del Plan Jefes se redujo, se registró un aumento en la cantidad de participantes en programas de empleo que combinaba el apoyo económico con medidas activas del mercado de trabajo

A medida que disminuía el empleo informal (entre 2004 y 2008, la tasa de empleo asalariado no registrado disminuyó en 11 puntos porcentuales hasta alcanzar el 36,3 por ciento), se comenzaron a implementar programas destinados a los grupos con más problemas para acceder al empleo formal empezaron a adquirir relevancia. Por ejemplo, el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo fue lanzado en junio de 2008 para crear oportunidades que fomentaran la inclusión laboral de jóvenes de entre 18 y 24 años sin empleo ni asistencia social, a través del apoyo a la finalización de sus estudios y la ayuda a la inserción laboral.

Por otra parte, a partir de la crisis internacional de 2008 se generaron programas dirigidos a trabajadores en riesgo de perder su puesto de trabajo. En un esfuerzo por mantener los niveles de empleo, el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) fue reforzado a finales de 2008. El REPRO otorga a los empleados de empresas en situación de crisis un subsidio mensual durante un periodo máximo de 12 meses.

La reforma del Plan Jefes supuso la implementación de dos programas principales: el Plan Familias que estaba principalmente destinado a personas más vulnerables (jefas de hogar con dos o más hijos menores de 18 años, desempleadas y que no hubieran terminado sus estudios secundarios o jefas de hogar en la misma situación, en el caso de familias monoparentales) y el SCE que estaba destinado a aquellos participantes del Plan Jefes con más probabilidades de ingresar en el mercado de trabajo. A cambio de la ayuda económica, los beneficiarios se comprometían a comparecer regularmente en la oficina del SPE para elaborar un plan profesional, participar en programas de capacitación, aprendizaje o en actividades de orientación profesional y aceptar ofertas de empleo que correspondiesen a su perfil y a su experiencia.

Las oficinas de los SPE se ocupaban de brindar asistencia en la búsqueda de trabajo y consejo profesional, así como de mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de capacitación. En 2006, se creó también un sistema informático para facilitar el apoyo en la búsqueda de trabajo (Neffa y Brown, 2011).

En la Argentina, al igual que en muchos países de América Latina y el Caribe, se intentó diseñar e implementar programas no contributivos, entre los cuales se destacaron los PTC. Estos programas cumplieron un papel crucial en la reducción de la pobreza gracias a la seguridad que procuran en materia de ingresos y al acceso a servicios esenciales que otorgan a los grupos vulnerables. En otras palabras, los programas no contributivos han sido esenciales en el desarrollo de un piso de protección social en la región.

No obstante, el empleo informal sigue siendo alto y hacen falta más esfuerzos para alcanzar el siguiente escalón en la escalera de la protección social, a saber, un sistema de seguridad social mejor vinculado al empleo asalariado (por lo menos, para aquellos que pueden trabajar) (OIT, 2010)

La evaluación del caso argentino demuestra que una manera eficiente de alcanzar este objetivo es ofrecer servicios activos del mercado de trabajo a beneficiarios de transferencias monetarias, pues estas medidas tienen un impacto positivo sobre la calidad del trabajo de los participantes. Por su parte, los programas no contributivos constituyen un muy buen medio para articular dichos programas activos del mercado de trabajo

Ante las circunstancias de un posible aumento del desempleo, por lo menos en el corto plazo, es necesario tener en cuenta todos los mecanismos que puedan contribuir los nefastos efectos del desempleo, capitalizando las experiencias efectivizadas durante el período descrito

Una cuestión importante es el fortalecimiento de la capacidad institucional de los programas que pudiesen implementarse ante la emergencia. Además de las características del diseño del programa, algunas cuestiones relacionadas a la implementación del mismo podrían haber afectado la participación. Por ejemplo, se verificó que pocos años después de la implementación del SCE, no se había aún ofrecido la opción a una parte importante de beneficiarios del Plan Jefes de afiliarse al nuevo programa porque el SCE no había sido puesto en marcha plenamente en todo el país (OEA/CEPAL/OIT, 2010).

## **VI. A modo de conclusión**

Tal como mencionamos anteriormente el Plan Jefes y Jefas de familia nació con el objetivo de lograr el goce del “derecho familiar a la inclusión social.” Si bien este no es un derecho expresamente contemplado en las Constitución Nacional ni en los tratados de derechos humanos, se puede considerar contenido en el derecho a un nivel de vida adecuado (CELS.)

Ahora bien, compartimos la postura que sostiene que se parte de un concepto limitante de “inclusión social,” ya que resulta irrazonable pensar que una ayuda económica mensual por sí sola pueda lograr la inclusión social de un sector de la población, siendo que se trata de un programa asistencial, y no de una plan de acción de intervención del Estado para el abordaje integral de una problemática compleja como lo es la que se pretende solucionar. (CELS, 2003)

Teniendo en cuenta el monto del subsidio que recibían sus beneficiarios, es evidente que el plan no cumple con los parámetros mínimos para garantizar el goce del derecho a un nivel de vida adecuado, por las siguientes razones (entre otras): I) es una suma que no alcanza para garantizar la necesidades alimentarias de una familia; II) no es de carácter universal, porque está dirigido solo a una parte de las personas que se encuentran en situación de extrema pobreza (desocupados con menores a cargo); III) es de carácter transitorio; IV) no está prevista la posibilidad de recurrir administrativa ni judicialmente el rechazo a la inscripción (CELS, 2003).

Sumado a ello, a partir del análisis del desarrollo de las políticas de trabajo a partir de la crisis del año 2001, sostenemos que el Estado se encuentra obligado a realizar todas aquellas medidas que garanticen el pleno goce del derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, tal como lo ordena el art. 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), pero

el diseño de las políticas públicas de trabajo deben construirse desde un enfoque que tenga en cuenta el contexto económico y político en el que se implementan. Pese al pasaje paulatino del Programa de Jefes y Jefas de Hogares al Seguro de Capacitación y Empleo (2006), el enfoque respecto a la formación vinculada al trabajo siempre ha sido el de *empleabilidad*, entendida en los términos de la OIT, como la capacidad para acceder a un puesto de empleo, y de integrarse en la vida económica y social a través del trabajo asalariado. Este enfoque puede ser considerado estigmatizante para el trabajador, en tanto que pone el foco en la responsabilidad individual de la persona, respecto a su imposibilidad de acceder a un empleo, invisibilizando todas aquellas variables macroeconómicas que crean desempleo. (Pautassi y Gamillo, 2012).

Ahora bien, para el año 2009, con la creación del Programa Argentina Trabaja, se intenta abandonar la perspectiva de *empleabilidad*, para darle lugar al trabajo autogestionado, como medio para la inclusión social de los sectores más vulnerables, bajo los postulados de la economía social y el cooperativismo. El diseño del programa contempla la incorporación de los beneficiarios a una cooperativa de trabajo, que se dedica a realizar obras públicas, creando entonces nuevos puestos de empleo. Así el Estado intenta promover esta forma de producción autogestionada, a través de cooperativas “inducidas por el Estado” (Vuotto, 2011:20).

Desde el mismo Programa se definen las obras a realizar, se organiza la forma de trabajar, se controla las asistencias, se eligen los receptores del programa que para ingresarán a la cooperativa. Por lo tanto, es necesario analizar y evaluar si realmente han sido respetadas las notas características de este tipo de entidades, tales como: el principio de adhesión libre y voluntaria, el gobierno democrático, la autonomía, etc. (Pautassi y Gamallo, 2012).

Aún en el supuesto de que la respuesta a dicho interrogante sea afirmativa, es importante definir qué tipo de relación se entabla entre las cooperativas y los trabajadores, teniendo en cuenta que se prevé la posibilidad de que los receptores se inscriban en el Monotributo Social, por lo tanto resulta necesario definir si se trata de un trabajador en relación de dependencia. Para pensar este tema, resulta importante detenerse en la posición de Ricardo J. Cornaglia, quien defiende la protección del derecho del trabajo respecto del trabajador de una cooperativa en los términos del art. 14 bis de la Constitución Nacional, a saber: *“La tutela del trabajador se produce en las diversas formas del trabajo, sin sectores de trabajadores que puedan ser discriminados de los límites protectorios que las leyes imponen. Constituye una paradoja que en la cooperativa de trabajo, siendo la única empresa argentina modelada a partir del estricto cumplimiento del modelo constitucional del art. 14 bis, se pretenda desposeer a sus trabajadores de derechos alimentarios y humanos fundamentales. La cooperativa de trabajo es la empresa que se apropia del trabajo de sus trabajadores, respetando el mandato que reconoce “participación en las ganancias... con control de la producción y colaboración en la dirección”. Su acatamiento al modelo constitucional, lejos de alejarla del derecho del trabajo, la sitúa en el mismo. ¿Será por eso que se ha tratado con tanta saña al trabajador autogestionario haciendo del modelo ideal de la economía social el sujeto lábil al fraude?”* (Cornaglia, 2010.)