

Políticas y programas de protección al desempleo en la Argentina.

Fabio Bertranou y Jorge Paz.

Cita:

Fabio Bertranou y Jorge Paz (2007). *Políticas y programas de protección al desempleo en la Argentina*. Buenos Aires: Oficina Internacional del Trabajo.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/jorge.paz/16>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/prpd/ky9>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

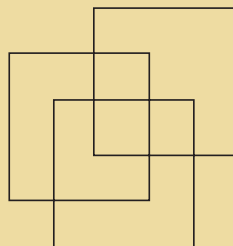
Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.



Oficina
Internacional
del Trabajo

POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE PROTECCIÓN AL DESEMPLEO EN ARGENTINA

Fabio M. Bertranou
Jorge A. Paz



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2007
Primera edición 2007

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a: Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

OIT Oficina de la OIT en Argentina
Bertranou, Fabio M. y Paz, Jorge A.

Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina

1ra. Edición. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo, 2007

DESEMPLEO / PROTECCIÓN SOCIAL / PRESTACIONES POR DESEMPLEO / /ARGENTINA/ pub OIT

ISBN 978-92-2-320952-0 (impreso)

ISBN 978-92-2-320953-7 (web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Vea nuestro sitio en la red: www.oit.org.ar

Impreso en Argentina

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Prólogo

La finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio para la Argentina, suscritos por el Presidente de la Nación Dr. Néstor Kirchner en octubre de 2003, fijaron entre sus objetivos el de *Promover el Trabajo Decente*, tal y como es concebido por la OIT. Entre las metas que allí se fijaron, está la de introducir reformas para conformar un sistema de previsión social sustentable y establecer un sistema de protección social más universal, que brinde a los trabajadores y a la sociedad en general mayores niveles de certidumbre respecto de la cobertura previsional, de salud y de desempleo.

En junio de 2004, en ocasión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Director General de la OIT, el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y los representantes argentinos de empleadores y de trabajadores ante el Consejo de Administración suscribieron un Memorando de Entendimiento en el que se acordó la ejecución del “Programa Nacional de Trabajo Decente para Argentina (2005-2007)”. Uno de los resultados previstos en este programa es el de asistir al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en la elaboración de una estrategia de intervención para la expansión integral y la ampliación de la protección al desempleo.

En este marco, el documento que aquí se presenta se propone describir lo que se ha hecho en materia de protección al desempleo en la Argentina. Para ello, se analizan los principales problemas del mercado laboral que requieren de protección, y se relevan y analizan los prin-

principales programas aplicados en la Argentina desde los años noventa hasta la actualidad.

La OIT expresa su confianza en que este documento será de utilidad a las autoridades públicas, en tanto se inicia una nueva gestión de gobierno, así como a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, como insumo para fomentar el diálogo social.

Javier González-Olaechea Franco
Director
Oficina de la OIT en Argentina

Diciembre de 2007

Índice

Introducción	7
Capítulo 1. El desempleo en la Argentina	9
1.1. Introducción	
1.2. La evolución histórica del desempleo en la Argentina	
1.3. La estructura del desempleo	
1.4. Incidencia y duración	
1.5. Rotación laboral	
1.6. Conclusiones	
Anexo. Gráficos	
Capítulo 2. Aspectos conceptuales: definiciones, clasificación de políticas y programas, y evaluación	49
2.1. Introducción	
2.2. Aspectos conceptuales	
2.3. La experiencia internacional: Europa y América	
2.4. Las políticas del mercado de trabajo (PMT) y las políticas de protección social (PPS)	
2.5. Evaluación y problemas de diseño	
2.6. Conclusiones	
Capítulo 3. Los programas de protección al desempleo en la Argentina	79
3.1. Introducción	
3.2. Un poco de historia	
3.3. El gasto de las PMT y de los PPD	
3.4. Los principales programas de la Argentina	
3.5. Conclusiones	
Anexo 3.1. Programas diseñados para proteger al desempleado	
Anexo 3.2. Cuadros y gráficos	
Capítulo 4. Evaluación de los principales programas	129
4.1. Introducción	
4.2. Aspectos relevantes de la evaluación de impacto	
4.3. El Seguro por Desempleo	
4.4. El Programa Joven	
4.5. El Programa Trabajar	
4.6. El Programa Proempleo	
4.7. El Programa Jefes de Hogar (PJH)	
4.8. Algunas consideraciones institucionales	
4.9. Conclusiones	
Anexo. Gráficos	
Capítulo 5. Conclusiones y desafíos para las políticas públicas de protección al desempleo	171
Bibliografía	179

Introducción

La economía argentina ha sido durante las últimas décadas altamente volátil. Además, esta volatilidad ha aumentado desde hace veinte años. Para comprobarlo, basta seguir la evolución de cualquier indicador de la actividad económica agregada del país y compararlo con el registrado en otras economías. Desde mediados de los años noventa y hasta mediados de los dos mil, se sumaron a esta situación un elevado y creciente desempleo de la fuerza laboral y elevados, crecientes y persistentes problemas de pobreza y desigualdad, todos factores que exigen un esfuerzo (además de detectar sus determinantes) de mitigación y contención en épocas de recesiones severas. Desde 2003 se registra un ciclo expansivo muy intenso, lo que plantea a la vez el desafío de enfrentar el problema de consolidar el crecimiento económico y sostenerlo en el tiempo, como así también el de preparar las instituciones laborales ante una posible recesión.

Todos estos factores están de una manera u otra ligados con el problema del desempleo. Aunque con ciertos matices propios, tanto durante las recesiones como durante las expansiones, siempre está presente la preocupación acerca de la relación entre el Estado y esa fracción de la población activa que, sin tener un empleo, lo busca activamente.

El propósito de este documento es, por lo tanto, conocer qué se hizo en materia de protección al desempleo en la Argentina, desde las experiencias pioneras hasta la actualidad. Claro que alcanzar este propósito requiere, previamente, detectar los principales problemas del mercado laboral que demandan la acción pública de protección, describir la estructura interna de los programas que se aplicaron en distintos lugares y momentos del tiempo, relevar los principales programas aplicados en la Argentina y que pueden agruparse en la estructura tradicional, e identificar las fortalezas y las debilidades de estas acciones mediante las evaluaciones de impacto disponibles.

Para alcanzar estos objetivos se usaron documentos de origen diverso (académicos, profesionales, informes de consultorías, entre otros), como así también información cuantitativa que fue proporcionada oportunamente por algunos organismos.

El trabajo que a continuación se presenta tiene la siguiente estructura: en el Capítulo 1 se sintetiza qué ha sucedido con el desempleo en la Argentina, lo que configura el motivo por el cual se conciben y se despliegan las acciones del Estado para morigerar los efectos sobre el bienestar. El Capítulo 2 trata sobre lo que podría denominarse “la anatomía de los programas de protección”, describiendo sus objetivos y los instrumentos usados en distintos países y épocas. El Capítulo 3 se ocupa de los programas en la Argentina, reconstruyendo la historia desde principios de los años noventa y hasta la actualidad (2007). Por último, en el Capítulo 4, se resumen las evaluaciones de impacto que se hicieron sobre los principales programas aplicados en la Argentina en los últimos años. La idea de estas evaluaciones es identificar fortalezas y debilidades no sólo de los diseños de cada uno de los programas sino también del contexto institucional donde les tocó actuar.

Se desea expresar el más sincero agradecimiento a las personas que colaboraron proporcionando material y comentarios de mucho valor para la redacción de este informe. Entre ellos, se destacan Ignacio Apella, Luis Beccaria, Damián Bonari, Pablo Casali, Víctor Chébez, Pedro Galín, Claudia Giacometti, María Estela Lanari, Roxana Maurizio y Marta Novick. Fue particularmente importante la contribución, a través de numerosas personas, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

c. 1

El desempleo en la Argentina

1.1. Introducción

El objetivo de este capítulo es analizar la evolución histórica y la estructura actual del desempleo en la Argentina.¹ De esta manera, se busca entender la correlación histórica entre el desempleo como fenómeno y la importancia creciente que han ido tomando las políticas de protección al desempleo. En esta reflexión, cobran relevancia ciertos problemas, como los determinantes más cercanos del nivel de desempleo: a) la incidencia, b) la duración, y c) la rotación general (de puestos y trabajadores) en el mercado laboral. Mediante el análisis de estos aspectos se busca entender algunos desajustes o asincronías entre el diseño de los dispositivos de protección y la verdadera configuración de los problemas que cada diseño pretende resolver.

Una de las razones por las cuales se examina el derrotero del desempleo de los países es la de monitorear el ciclo económico y su impacto sobre el mercado de trabajo, si bien existen muchos indicadores del desempeño de la economía, entre ellos: algunos que adelantan la dirección futura, otros que coinciden con las subas y bajas de la actividad económica general (como el Producto Bruto Interno) y otros que van a la zaga. Sin embargo, a pesar de que el aumento del desempleo acompaña la retracción de la actividad económica y viceversa,² durante algunos años, en la economía argentina se verificó concomitancia de aumentos de la desocupación y expansión de la actividad económica agregada.

Puede decirse que, en la Argentina, la desocupación tuvo dos etapas con niveles claramente diferenciados: antes y después de 1991. La primera etapa, y desde donde es posible contar con mediciones razonablemente precisas (año 1963), se caracterizó por su baja variabilidad, con una media de 4,9 desocupados por cada 100 activos. Por el contrario, la segunda etapa se caracterizó por una variabilidad temporal verdaderamente importante, con una media de 13%. Esta segunda etapa tuvo muchos matices que hicieron del valor promedio una cifra poco representativa del verdadero problema del mercado laboral nacional: aumen-

¹ Los términos “desempleo” y “desocupación” aquí serán usados como sinónimos. Más adelante, se precisarán algunas diferencias entre ambos conceptos, que suelen aparecer en la literatura sobre medición del desempleo.

² Existe, por lo tanto, una relación negativa entre estas dos variables.

tos fuertes, disminuciones igualmente violentas, para alcanzar en 2006 un nivel del 8,7%, idéntico al registrado en 1963, es decir, 43 años antes. Desde la perspectiva de la política de protección, es en esta segunda etapa donde aparece una preocupación creciente sobre el problema y una intervención particularmente importante del Estado en estos temas. No debe dejarse de lado que las fuertes fluctuaciones del desempleo alrededor de una media muy volátil son tan sólo una de las expresiones de los múltiples problemas de volatilidad de la economía argentina en general, lo que claramente se expresa en la evolución del Producto Bruto Interno. Esta mayor volatilidad de la economía argentina se manifestó con particular virulencia durante la década de los noventa, luego de los menores pero no despreciables cambios que ocurrieron entre los años sesenta y fines de los ochenta.

Tampoco debe descuidarse la experiencia internacional. Así como la gran volatilidad es una de las características distintivas de la Argentina, la dirección de los movimientos globales no es ajena de la realidad económica regional y mundial. Solamente para dar un ejemplo, se puede citar la crisis del petróleo desatada en 1973, que afectó tan seriamente a las economías de los países más desarrollados del mundo; en buena medida, esa crisis fue responsable del estancamiento económico en el nivel mundial entre 1980 y 1990, y la Argentina no constituyó una excepción. Claro que la forma en que el problema afecta a cada país depende de su vulnerabilidad externa, como así también del nivel de apertura de su economía.

En la siguiente sección se reseñará la evolución histórica del desempleo en la Argentina, haciendo hincapié en los rasgos que lo diferencian de los otros países de la región. Luego, en la sección 1.3., se explorará la estructura actual del desempleo, no sólo observando las características individuales de las personas desocupadas sino también las que hacen a la ocupación anterior para el caso de los cesantes. En la sección 1.4. se abordan los dos fenómenos que van a terminar definiendo el nivel del desempleo: la incidencia y la duración. Finalmente, este capítulo concluye con

una discusión (la sección 1.5.) sobre un tema relacionado con estos dos últimos aspectos y, además, especialmente relacionado con la rotación laboral, no sólo de trabajadores sino también de puestos de trabajo.

1.2. La evolución histórica del desempleo en la Argentina

A continuación se intentará subrayar cuáles han sido los hitos históricos en materia de desempleo. Para ello, se examina la serie más larga disponible: 1963-2006; es decir, un lapso que abarca más de cuarenta años de evolución del fenómeno. Este análisis se complementa y fortalece con las descripciones hechas por otros investigadores acerca de la situación histórica y la estructura actual del desempleo en la Argentina. Habiendo ubicado la característica distintiva del desempleo de los años noventa en adelante, se indagará sobre el rol que jugaron la incidencia, la duración y la rotación, tanto de individuos como de puestos.

Durante este análisis se definirán como “desempleados” los individuos que no tienen trabajo pero que lo buscan activamente y que están disponibles para trabajar.³ De acuerdo con esta definición, estos desempleados o “desocupados” –los términos se utilizarán como sinónimos) pueden provenir de la inactividad (sin ocupación anterior– o de una ocupación anterior (ya sea como asalariados o como trabajadores independientes). En ese caso, a estos últimos se los denominará “cesantes”.

A. Del bajo al alto desempleo

Una descripción más o menos esquemática de la evolución de la desocupación en la Argentina lleva a segmentar la historia económica de la segunda mitad del siglo XX en dos grandes períodos. Uno de bajo desempleo, anterior a la década del noventa, y otro de alto desempleo, durante y después de los años noventa. Esta segmentación puede realizarse gracias a que se dispone de cifras adecuadas. Como las fuentes previas a 1960 son un tanto dispersas y su comparabilidad con las actuales está

³Resolución sobre estadísticas de la población económicamente activa, del empleo, del desempleo y del subempleo, adoptada en la 13ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 1982. Puede consultarse en: www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/res/ecacpop.pdf

seriamente puesta en duda (incluso bajo el convencimiento de que fueron relevadas de la mejor manera posible), el grueso del siguiente análisis se realizará con la información del período 1963-2006, que resulta, por lo demás, suficientemente extenso.⁴

Recuadro 1.1. La medición del desempleo en la Argentina

La fuente más importante para el estudio del desempleo en la Argentina es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), realizada en los principales centros urbanos del país. Este relevamiento tiene propósitos múltiples, siendo sus características temáticas principales la situación laboral y demográfica, habitacional, educativa y de ingresos. Dentro de este conjunto, hay aspectos que son sumamente importantes, como es el caso de la condición de actividad de la población, que permite clasificar a los encuestados como “ocupados”, “desocupados” o “inactivos”.

Hay que distinguir dos grandes etapas de la EPH: la denominada EPH puntual (EPHP) y la EPH continua (EPHC), que comenzó a realizarse en 2003 y reemplazó a la antigua. Para la EPHP están desocupadas aquellas personas que, sin tener trabajo, a) lo buscaron activamente en la semana de referencia o bien b) lo venían buscando y en la semana de referencia suspendieron la búsqueda por causas circunstanciales. En este contexto, se entiende por “búsqueda activa” a las siguientes acciones: responder a avisos clasificados (y no limitarse a leerlos), enviar un currículum vitae, sondear contactos personales, generar entrevistas, publicar avisos propios, anotarse en una bolsa de trabajo, etc. Con el objeto de, entre otras cosas, recuperar formas ocultas de desempleo, explicitando modalidades formales e informales, la EPHC ha ampliado el período de referencia para la búsqueda de una a cuatro semanas, pues intenta rescatar explícitamente formas de búsqueda

⁴ Los problemas de comparabilidad obedecen a muchos factores. En primer lugar, la fuente de la información. Como puede apreciarse en el Gráfico I.1. el período fue tomado de Ferreres (2005) y el período siguiente de EPH-INDEC. Aun en este último período, hay problemas por el cambio metodológico que experimenta la EPH (véase el Recuadro I.1.). Y, además, existen diferencias de cobertura geográfica en el tiempo.

da no visualizadas (consultó amigos, puso carteles, etc.), explicita tiempo y condiciones de la disponibilidad para trabajar, aclara que la interrupción momentánea de la búsqueda se refiere al mes, e incorpora un ítem específico para aquellos empleados “suspendidos” a los que no se les mantiene el pago.

Fuente: www.indec.mecon.gov.ar

El período denominado de bajo desempleo comprende la situación económica nacional (clasificada por los historiadores de la economía como “estilo de desarrollo sustitutivo de importaciones”) y comprende el auge y la decadencia de la sustitución operada en las industrias liviana y pesada. Podría decirse que este período culmina en 1975, año en el cual comienzan a sentirse en la economía argentina las consecuencias de la crisis mundial del petróleo de 1973. Ese estilo de desarrollo se basó en una fuerte protección de la industria local y en una importante intervención del Estado, tanto en la actividad económica en general, como en la generación de empleo en particular. Varios de los países de América latina participaron de ese estilo.

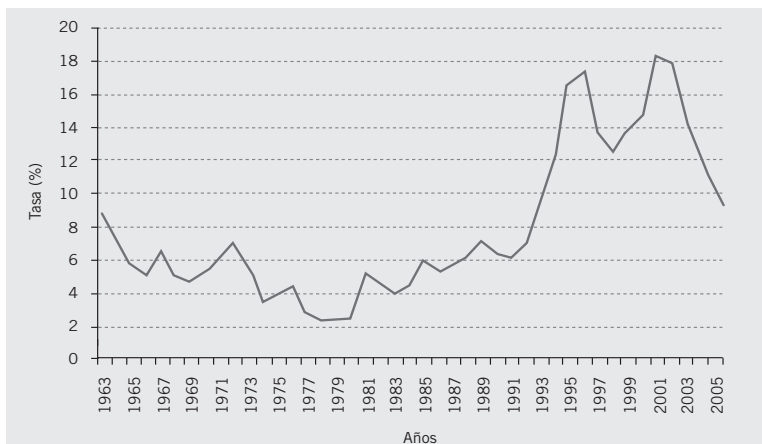
Si bien en ese entonces la Argentina compartía muchos de los problemas de los países de la región y de las soluciones que los Estados daban a cada uno de ellos, el país presentaba su particularidad en diversos aspectos de la vida social y política, entre ellos, en su mercado laboral. Numerosos estudios (Beccaria, 2001; Llach, 1978; entre otros) se dedicaron a comparar el mercado laboral argentino anterior a 1975, con los del resto de los países de la región, y concluyeron que la Argentina se diferenciaba porque presentaba los siguientes aspectos:

- una importante proporción de trabajo asalariado;
- un sector cuenta propia muy calificado, con niveles más que importantes de productividad e ingresos;
- un sector terciario maduro;

- un elevado poder de compra de los salarios;
- baja desigualdad de ingresos y de calificación de la mano de obra;
- escasa subutilización de la fuerza laboral.

Buena parte de estas características fue conformándose y delineándose debido a la peculiaridad del proceso demográfico argentino, con bajas tasas de fecundidad y bajo crecimiento demográfico. Ello llevó a algunos autores a decir que, a diferencia de otros países de la región, la Argentina era un país de escasez relativa de mano de obra no calificada⁵ y con una sobreabundancia relativa de mano de obra calificada, producto de la importante extensión histórica del sistema educativo nacional. En el Gráfico 1.1. puede observarse que el nivel medio de desempleo, entre 1963 y 1974, fue relativamente bajo (a juzgar por lo que vendría luego de los años noventa): el 5,8% de la población activa, con una variabilidad alta de 3,8 de desvío estándar.

Gráfico 1.1. La evolución del desempleo en la Argentina, 1963-2006



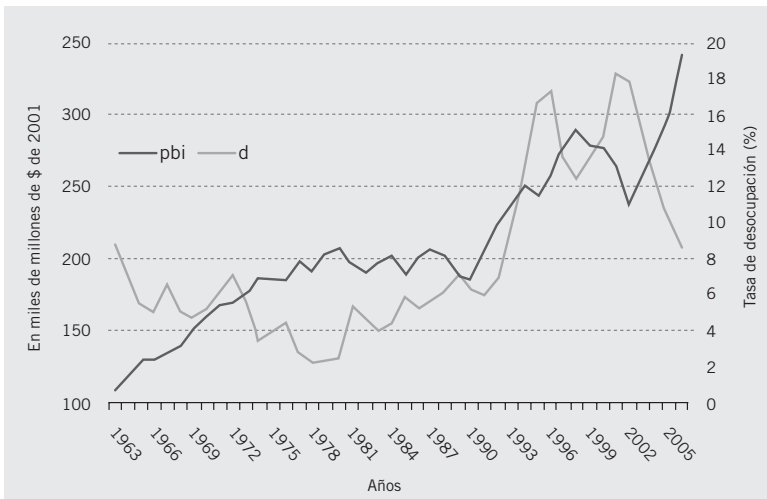
Nota: el área sombreada corresponde a la vigencia de EPHC.

Fuente: para el período 1963-1973: Ferreres (2005); para el período 1974-2002: EPHP y para 2003-2006: EPHC.

⁵ Lo que lo hacía menos "lewisiano" (para usar una expresión de Llach, 1978) que el resto de los países. Un mercado de trabajo lewisiano se caracteriza por una oferta ilimitada de trabajo en el sector moderno (o capitalista) al salario vigente. La fuerza laboral que alimenta esa oferta ilimitada es "no calificada" y proviene del campesinado y del sector informal urbano.

Aquí se destaca el carácter descendente de su nivel (la tasa de desocupación descendió del 8,8% en 1963 al 3,4% en 1974), quizá provocado por el fuerte crecimiento de la economía que tuvo lugar durante el período y que puede constatararse en el Gráfico 1.2.

Gráfico 1.2. La evolución del desempleo y del producto en la Argentina, 1963-2006



Fuente: para el período 1963-1973: Ferreres (2005); para 1974-2002: EPHP y para 2003-2006: EPHC. Los datos del PBI fueron obtenidos del Sistema de Cuentas Nacionales: www.indec.gov.ar

Los hechos señalados hasta aquí describían bastante bien la situación argentina previa a 1975: una sociedad que –debido tal vez al crecimiento– había evolucionado sin problemas de empleo a lo largo de los primeros 75 años del siglo. Un aspecto que también se destaca hacia el final del período es la importancia que adquiere el sector terciario, que daba signos de crecimiento continuado, tanto en materia de producción como de empleo. Beccaria (2001) también encuentra algunos

rasgos de “informalidad” en la economía argentina, representados por el peso creciente del empleo por cuenta propia, aunque afirma que estos rasgos iban a ser resueltos con el crecimiento económico que se venía observando.

Pero el nulo crecimiento del producto entre 1975 y 1990, resultado en parte de la recesión mundial poscrisis del petróleo, provocó un debilitamiento de la demanda de trabajo, ante una población económicamente activa que –aunque bastante lentamente– crecía, lo que terminó impactando en una disminución abrupta de la productividad sin que el nivel de desempleo aumentara de manera marcada. La tasa de desocupación promedio del período fue un poco más baja que la del anterior (4,4%), su variabilidad ostensiblemente menor (1,7 de desvío estándar) y su nivel ascendente, pasó del 3,8% de la población activa en 1975 al 6,3% en 1990 (véase el Gráfico 1.1.). El debilitamiento de la demanda laboral puede inferirse de la evolución del PBI, que no cambió entre 1975 y 1990 (véase el Gráfico 1.2.).

El período cuyo comienzo podría situarse en el cambio de gobierno ocurrido en 1989 se caracteriza por impulsar un estilo de desarrollo con apertura externa, a la vez que el Estado se separa progresivamente de la actividad económica en ciertas áreas clave en las cuales avanzan los procesos de privatización y desregulación. En el mercado laboral, esto provoca un inusitado aumento de la desocupación, que alcanza su pico máximo en 1995, impulsada también, claro está, por los efectos domésticos de la crisis mexicana de ese año (Tequila). Debido al fuerte aumento del desempleo, la productividad creció de manera muy importante durante la primera parte de los años noventa. Beccaria (2001) destaca como rasgo característico de esos años el crecimiento del desempleo de los jefes de hogar, que pasó del 3% al 10%.

Pero la crisis de 1995 y el pico de desempleo registrado en 1995 y 1996 no habrían de ser los más altos de la historia económica registrada en cifras. Luego de un corto período de retracción de la tasa de desocupación, ésta comenzó nuevamente a aumentar, para alcanzar el

máximo histórico en el período 2001-2002. Luego, en 2003 y concomitante con la recuperación económica, la desocupación siguió disminuyendo, siendo este proceso monótono en el tiempo, al menos hasta fines de 2006.

Con la ayuda de los Gráficos 1.1. y 1.2, se puede segmentar lo ocurrido con la desocupación durante la década de los noventa en seis fases, tal como se muestra en el Cuadro 1.1.

Cuadro 1.1. Evolución del desempleo entre 1991 y hasta la actualidad

Fechas	Fase del ciclo	Cambio en el desempleo	Cambio anual (puntos porcentuales)
a.1991-1994	Expansión	Aumento muy fuerte	2,0
b.1994-1995	Crisis Tequila	Aumento abrupto	4,5
c.1995-1998	Expansión	Caída importante	-1,4
d.1998-2000	Recesión	Aumento moderado	1,2
e. 2000-2001	Crisis	Aumento abrupto	3,6
f. 2002-2006	Recuperación	Caída importante	-3,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos de INDEC-EPH (en www.indec.gov.ar) y Beccaria (2001).

Nótese que los períodos están definidos en función de los acontecimientos macroeconómicos más importantes ocurridos entre 1990 y 2006, y no por lo sucedido en el mercado laboral. En relación con esto, cabe hacer notar que estos hechos tuvieron claras manifestaciones en las variables centrales del mercado de trabajo. Si bien estas variables serán tratadas con un poco más de detalle a continuación, las relacionadas con el tema de la desocupación están indicadas en las columnas 3 y 4 del Cuadro 1.1. Allí puede verse que entre los dos períodos de caída de la desocupación, el que comienza en 2003 es mucho más

fuerte que el que tiene lugar entre 1995 y 1998. En este último período, la caída en la desocupación no pudo recuperar el terreno perdido entre 1991 y 1994 ni con la crisis ocurrida en 1995.

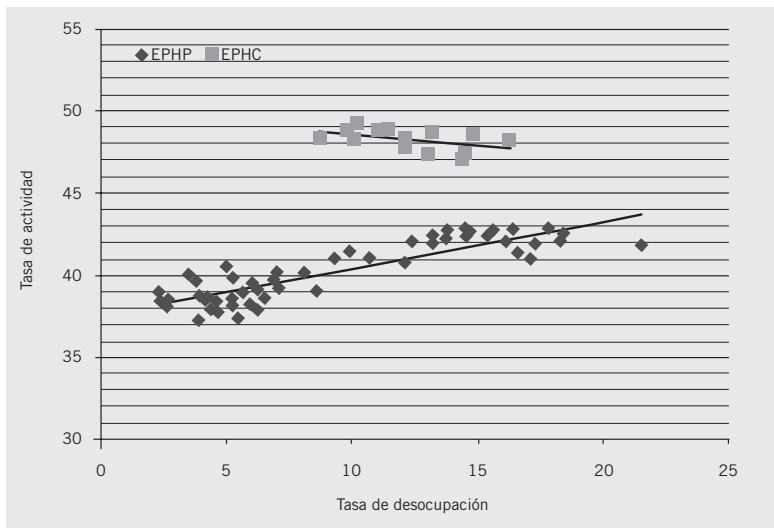
B. Factores relacionados con los hechos estudiados

¿Cuáles son los factores que más impactaron en la evolución de la desocupación en la Argentina de los últimos cuarenta años? Una útil diferenciación de tales factores los agrupa entre aquellos que provienen de la oferta y aquellos que tienen su origen principalmente en la capacidad de absorción del sistema productivo o la demanda laboral. Esta clasificación tiene mucho para proponer a la política pública, a la vez que ayuda a entender el origen de los desajustes en el mercado de trabajo y contribuye a orientar los dispositivos de acción en uno u otro sentido. Las políticas orientadas a la oferta laboral, por ejemplo, apuntarán a programas como entrenamiento y capacitación; las políticas del lado de la demanda apuntarán a subsidios y creación directa de empleo; y las de intermediación, a los problemas de enlace entre la oferta y la demanda. Por otra parte, puede constatarse que algunas políticas de otra naturaleza, que alientan la participación femenina en la actividad económica, favorecen aumentos en la oferta, como aquellas otras ligadas a la educación (becas, por ejemplo) o a los sistemas de seguridad social, que pueden provocar retracciones en la oferta de trabajo. Aunque no puede aplicarse una simple aritmética de mercado laboral donde algunos grupos se posicionan a expensas de otros en materia de empleo o desempleo, es evidente que estos acontecimientos definirán el perfil de los demandantes por política pública en materia de desempleo.

Es un hecho reconocido que las presiones de la oferta laboral, cuando no son acompañadas por un ritmo equivalente de creación de puestos laborales, conforman una de las principales fuentes de desempleo. Como un indicador importante de la evolución de la oferta de trabajo es la tasa de actividad, en el Gráfico 1.3. se ha relacionado la tasa de actividad con la

de desocupación, pudiéndose apreciar la relación positiva entre ambos indicadores, al menos para el período cubierto por la EPHP (1974-2003).

Gráfico 1.3. Relación entre la desocupación y la participación económica de la población, 1974-2003 (EPHP) y 2003-2006 (EPHC)

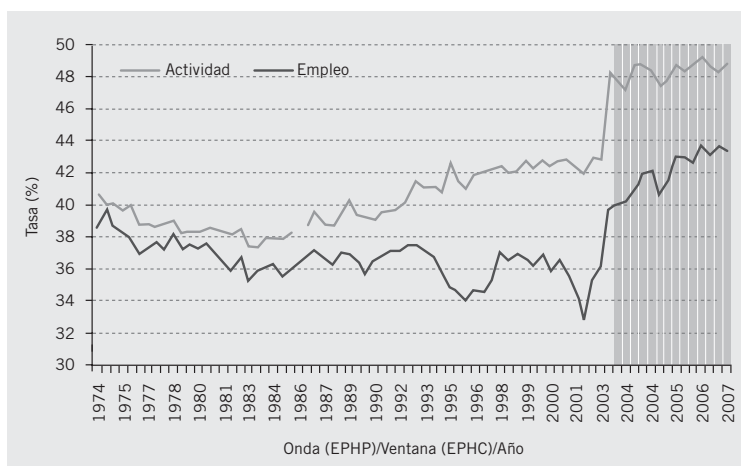


Fuente: elaboración propia con datos de INDEC.

Pero también es cierto que se detecta una relación negativa en el período más reciente (2003-2006), provocada quizá por la fuerte aceleración del empleo que ha tenido lugar en la Argentina en esos años, incluso superior al crecimiento de la oferta (Gráfico 1.3.). Muchos autores que interpretan la situación actual del mercado laboral adjudican al lento crecimiento de la población económicamente activa ocurrido en los últimos años una parte central de la caída en la tasa de desocupación observada (FIEL, 2007).⁶

⁶ Si se observa con atención el Gráfico 1.3., la tasa de actividad ha permanecido casi sin cambios en un nivel cercano al 48%, mientras que la tasa de empleo creció muy fuertemente entre 2003 y 2006.

Gráfico 1.4. Evolución del empleo y de la actividad en la Argentina, 1974-2006



Nota: el área sombreada corresponde a la EPHC. Los relevamientos para la EPHP tenían el nombre de "ondas". La EPHC usa la denominación de "ventana de observación" para referirse al período que se está evaluando.

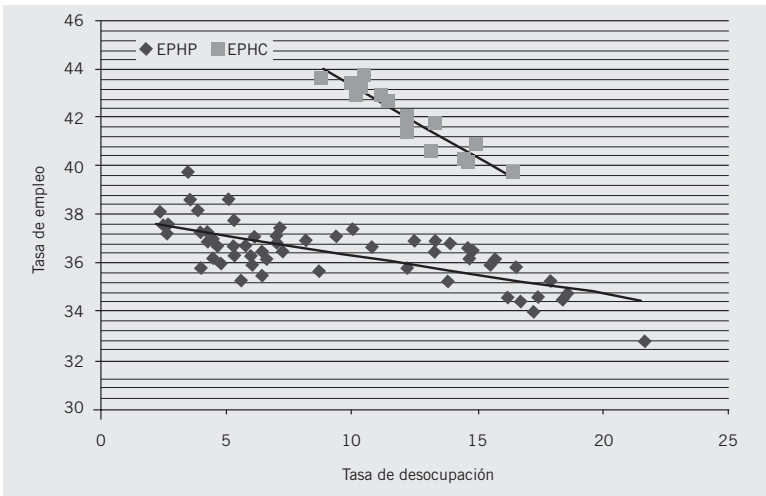
Fuente: elaboración propia con datos de EPHP y EPHC, INDEC.

Pero entre 1974 y 2003 se produjo un notable aumento de la actividad económica de la población. Este aumento fue especialmente fuerte durante los años ochenta y durante la primera mitad de los noventa. Es probable que en esta expansión de largo plazo de la oferta de trabajo haya jugado un rol preponderante el aumento de la actividad económica de las mujeres casadas que irrumpieron en el mercado de trabajo desde principios de los ochenta, casi veinte años después de haberse producido un fenómeno similar en los países más desarrollados.

Si se evalúa lo ocurrido con los otros grupos demográficos (varones de edades centrales, jóvenes y adultos mayores de ambos sexos), se observa que todos mostraron constancia o retracción, en algunos casos pro-

vocada por la ampliación del sistema educativo hacia una parte más amplia de la población y también por el desarrollo de los sistemas de seguridad social que tuvieron lugar en las últimas décadas. De la misma manera, se puede proponer la siguiente posible relación: toda contracción de la demanda laboral, ante una oferta que crece de manera más o menos sistemática, provocaría un aumento de la desocupación, impulsado en este caso por la insuficiencia de absorción del sistema productivo. En el Gráfico 1.5., se muestra la relación entre un indicador de la demanda, la tasa de empleo, y la tasa de desocupación, para el período 1974-2003, por un lado, y para el período 2003-2006, por otro. Allí se aprecia una relación negativa muy clara y todavía un tanto más fuerte en el período más reciente.

Gráfico 1.5. Relación entre la desocupación y el empleo, 1974-2003 (EHP) y 2003-2006 (EHC)



Fuente: elaboración propia con datos de INDEC.

Como puede apreciarse en el Gráfico 1.3., la tasa de empleo disminuyó de manera coincidente en el período en el que la oferta laboral aumentó más: 1974-2003; con lo cual, los dos fenómenos operaron en el sentido de conducir un crecimiento, sin precedente histórico, de la tasa de desocupación. La caída más fuerte de la tasa de empleo se dio con la última crisis de 2001-2002 para, a partir de allí, crecer sin detenimiento hasta el final del período de observación. Nótese también la mayor estrechez de relación entre la tasa de empleo y la tasa de desocupación, que se aprecia en la etapa final de crecimiento del empleo. Claro está que todo el análisis anterior está basado en lo que podría denominarse “los determinantes próximos de los cambios en la tasa de desocupación”. Pero esto no implica negar la existencia de determinantes profundos o subyacentes que estarían explicando el comportamiento de ambos lados del mercado laboral. Por ejemplo, para la oferta, ya se mencionó el aumento sostenido y sistemático de la participación femenina,⁷ mientras que, para la demanda, cobran importancia aspectos tales como la reestructuración productiva, particularmente relevante para la Argentina durante la década del noventa, que generó algunos desafíos para la política pública en la medida que la información disponible daba cuenta de un aumento del desempleo con cambios positivos en el nivel de actividad.

C. El desempleo y el ciclo

Si se sigue la evolución de largo plazo del desempleo, relacionándola con la evolución de la actividad económica general (Gráfico 1.2.), pueden distinguirse cinco etapas bien diferenciadas.

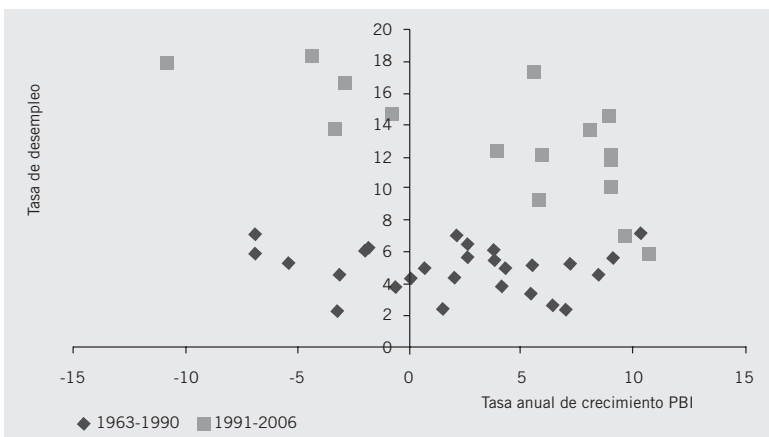
- Etapa 1: comprendida entre 1963 y 1980, con crecimiento del producto y caída de la desocupación. El primero creció a un ritmo anual del 3,8%, mientras que el desempleo disminuyó a razón del 7,4% por año.
- Etapa 2: 1980-1990, con caída del producto, del 1,1% por año, y aumento de la desocupación, del 9,4% por año.

⁷ Uno de los comentaristas de este informe sugirió mencionar en este punto los aumentos en la participación femenina debidos al efecto del trabajador adicional. Estos cambios tienen origen en situaciones coyunturales, aunque es probable que sus efectos perduren a lo largo del tiempo.

- Etapas 3 y 5: entre los años 1990-1998 y 2002-2006, respectivamente, con crecimiento del producto (5,6 y 9,3% anual, respectivamente), con efectos ambiguos en la desocupación: entre 1990 y 1998 el desempleo aumentó (a pesar del crecimiento), mientras que entre 2002 y 2006 el empleo aumentó ostensiblemente a razón de un 17,9% por año.
- Etapa 4: entre 1998 y 2002, con fuerte retracción del PBI (más del 5% anual) y con aumento de la desocupación, al 9% anual, lo que consolida la tendencia al alza detectada en el período inmediato precedente.

En suma, la tasa de crecimiento del producto parece haber tenido efectos diferentes sobre el desempleo a lo largo del período que los datos permiten examinar. En el Gráfico 1.6. se han relacionado la tasa anual de crecimiento del PBI y la tasa de desempleo, y puede verse que la relación relativamente fuerte e inversa se aprecia en la década de los noventa. En el período anterior, la correlación entre el crecimiento del producto y el desempleo es cercana a cero.

Gráfico 1.6. El desempleo y el crecimiento en la Argentina, 1963-2006



Fuente: para el período 1963-1973: Ferreres (2005); para el período 1974-2002: EPHP y para el período 2003-2006: EPHC.

Un indicador útil para estudiar la relación entre el PBI y el desempleo es la elasticidad empleo-producto. Nótese que en la recuperación económica (2003-2006) este indicador fue disminuyendo, situándose en el cuarto trimestre de 2006 (*versus* 2005) en un 0,20, notablemente menor al 0,70 detectado para el cuarto trimestre de 2004 (*versus* 2003) (Golovanesky y Paz, 2007). Claro que el valor registrado al inicio de la recuperación es históricamente muy elevado, por lo que resulta esperable su retracción en un período subsiguiente (algo que efectivamente sucedió). Además, debe tenerse en cuenta que la caída de la elasticidad mencionada está informando un aumento de la productividad del trabajo, lo que es sumamente deseable en términos de eficiencia.

La tendencia declinante de la elasticidad empleo-producto ya había sido detectada por Salvia y cols. (2005) para un período menos extenso. No obstante, estos autores encuentran que se han producido cambios en la estructura del empleo, cayendo la importancia relativa de los empleos en el segmento secundario⁸ y aumentando la participación del empleo en el denominado segmento primario. Al crecer el empleo en el segmento primario, se estaría reduciendo el subempleo de calidad y el desempleo de tipo más friccional pero, como contrapartida de esto, “la participación relativa del desempleo estructural, el desaliento y el empleo precario casi no varió” (Salvia y cols., 2005: 14). Pese a la evolución favorable de los niveles de empleo y desempleo, la persistencia del desempleo estructural y de problemas laborales, particularmente en el segmento secundario, lleva a concluir que no se trata de problemas transitorios y que tampoco podrán ser resueltos sólo por el crecimiento económico.

En el mismo sentido, Marticonera (2005) encuentra que la recuperación de la economía, si bien impacta en el nivel de ocupación, no

⁸ Estos autores consideran como empleos del segmento primario aquellos que se realizan “en el segmento más moderno y dinámico del mercado de trabajo, siendo los mismos de alta calidad por contar con estabilidad, ingresos por sobre los mínimos de subsistencia, aportes a la seguridad social y protección legal. Dentro de éstos, diferencian empleos plenos y parciales. Por otra parte, los empleos del segmento secundario son los que se desarrollan “en el segmento más atrasado, escasamente regulado y más competitivo del mercado de trabajo”, en general, se trata de empleos “sin protección legal ni social, trabajos con ingresos por debajo de las necesidades de subsistencia e, incluso, subocupaciones que se desarrollan en el marco de los programas de empleo público”. En este caso, diferencian entre “empleos precarios”, “trabajos de indigencia” y “empleos asistidos”.

resuelve el carácter estructural del desempleo, a la vez que crece la precariedad, entendiéndose por tal la proporción de empleos en los que no se practican descuentos para la seguridad social. Por su parte, Beccaria y cols. (2005) consideran que la reducción de los niveles de precariedad⁹ registrados durante la recuperación económica posterior a 2002 se vuelve difícil, debido al fuerte crecimiento que había registrado este fenómeno en la década de los noventa. Estos autores observan que, a pesar de la falta de dinamismo en la creación de empleos de calidad (coincidiendo con Salvia y cols., 2005), se produjo un restablecimiento en términos de empleo y de ingresos de los estratos socioeconómicos más bajos de la sociedad. Y reconocen, además, que el tiempo requerido para disminuir los niveles de precariedad vigentes es mucho más extenso que el período examinado por ellos en su investigación.

En suma, si bien se aprecia una fuerte relación entre el nivel del PBI y la tasa de desocupación y entre los cambios en ambos indicadores, la relación dista mucho de ser lineal y estricta, habiéndose dado en la economía argentina períodos de fuerte crecimiento del producto y de aumentos igualmente importantes en el desempleo. Por otra parte, también se subraya un debilitamiento de la elasticidad empleo-producto, muy marcada especialmente durante los últimos tramos del período más reciente. Esto hace prever una caída no demasiado importante de la desocupación, al menos en los años próximos, y un aumento no despreciable en la productividad del trabajo.

Tampoco resulta sustentable una tasa de crecimiento del PBI del 9%, como es el caso actual. La opinión de los expertos en coyuntura sitúa entre un 4% y un 5% la tasa de crecimiento posible de la economía argentina para los próximos lustros. Esto se daría en el mejor de los casos, aunque no habría que descartar un escenario un tanto más negativo que situara en un 2% o 3% la tasa de crecimiento o directamente una recesión, algo que no resulta poco factible si se mira la historia económica argentina de los últimos años. En todo caso, habrá que pre-

⁹ Beccaria y cols. (2005) caracterizan a la precariedad laboral, por falta de contrato o contrato a corto plazo, inexistencia de aportes al sistema de seguridad social, empleador no fácilmente identificable, lugar de trabajo que no coincide con el domicilio del empleador, negociación individual del ingreso, sin referencia a la negociación colectiva, falta de percepción de beneficios sociales de la ocupación (como aguinaldo, vacaciones, asignaciones familiares, etc.), carencia de afiliación sindical y condiciones de higiene y seguridad poco satisfactorias.

guntarse cómo una caída de la tasa de crecimiento, conectada con la elasticidad empleo-producto, que también está cayendo, se traducirá en las tasas de desocupación de la Argentina durante los próximos años. Sin duda, esto dista mucho de ser una trivialidad, dado que definiré la importancia (en términos de gasto) y el diseño de las políticas de protección.

1.3. La estructura del desempleo

Concentrándose en un período más reciente, el objeto de esta sección es evaluar la estructura del desempleo a partir de las características de la oferta y la demanda del mercado de trabajo: edad, género y posición en el hogar; las características del desempleo: trabajador nuevo o cesante; y el sector de origen de los desempleados: rama, tamaño, tarea y nivel de formalidad.

Si bien hasta aquí los comentarios se habían orientado hacia el análisis del nivel y de sus cambios, es muy importante conocer la estructura interna del desempleo de acuerdo con estas nuevas características. Esto se debe a que muchos programas dirigidos a desempleados aluden a la edad, el género, el nivel educativo y la condición de pobreza como elementos clave para definir la selección de sus beneficiarios. Jóvenes, mujeres e individuos con escaso nivel educativo son el blanco común de muchos programas de protección al desempleo.

Pero... ¿Cómo está definida la estructura de la población en relación con estos puntos? La información disponible y la evidencia empírica acumulada muestran una relación inversa entre el nivel de desempleo y la edad de los individuos. La desocupación es elevada en los primeros años de la vida activa pero de allí desciende hasta alcanzar los valores más bajos en las edades centrales. Los factores que explican este comportamiento se vinculan con los problemas de inserción de los más jóvenes y las cesantías, renunciadas y reingresos (reinserción) en el caso de la población adulta. Estos factores se diferencian según el género y

el nivel educativo de las personas, como así también por la posición que ocupan en el hogar.

En la Argentina, la desocupación juvenil es más de dos veces superior que la registrada para el grupo de menor desempleo (de 25 a 54 años). Además, resulta evidente la mayor dependencia del desempleo juvenil de la etapa del ciclo por la que atraviesa la economía, a diferencia del desempleo adulto que resulta prácticamente insensible a los cambios en la actividad económica agregada. Los jóvenes tienen una rotación mayor entre puestos y una movilidad más elevada, con tránsitos más frecuentes entre el desempleo, el empleo y la inactividad.

El desempleo femenino es mayor que el masculino en casi todos los países que cuentan con datos medianamente confiables. No obstante, en la Argentina se ha verificado recientemente una cierta convergencia en los niveles de desempleo entre géneros (Ortega Masagué, 2006), lo que llevó a que durante la gran crisis 2001-2002, la desocupación femenina fuese unos puntos más baja que el desempleo masculino. Probablemente tuvo que ver en esto la fuerte reducción del salario de reserva que se produjo a raíz del desempleo masivo de jefes de hogar y por el consecuente efecto del trabajador adicional que eso provocó, no sólo entre mujeres sino también en el caso de jóvenes y adultos mayores (Paz, 2006). Este efecto también puede apreciarse al examinar tasas de desocupación según posición en el hogar. Así se observó una cierta convergencia en las tasas de desempleo de jefes y cónyuges, y la brecha que tradicionalmente resulta favorable para los jefes de hogar se disipó durante la última gran crisis.

Si bien las brechas por nivel educativo se mantuvieron inalteradas ante los avatares del ciclo económico, el aumento generalizado del desempleo también afectó a los trabajadores más educados. Nótese, por ejemplo, que a mediados de la década de los noventa, la tasa de desocupación para los individuos más educados rondaba el tradicional 6%, mientras que, hacia fines de 2002, se había acercado al 10%. Llama la atención que en situaciones de desempleo masivo el aumento de la desocupación

afecte al conjunto de la población empleada, independientemente de sus características particulares. Pero esto es lo que sucedió en la Argentina, donde se aprecia un cierto rezago que hace presumir una selectividad de las empresas y firmas al momento de ajustar sus recursos humanos durante las recesiones: comienzan a aumentar primero las tasas de los menos educados para terminar afectando al conjunto de la población.¹⁰ Pero quizá el aspecto que más interesa, dado el objetivo de este estudio, se relaciona con la estructura del desempleo según las características de inserción de los trabajadores. En este caso, se está analizando solamente a los trabajadores con ocupación anterior, es decir, a los trabajadores cesantes, ya sea por cesantía voluntaria (renuncia) o involuntaria (despido o cierre de fábrica). Para entender cabalmente la importancia de este aspecto, téngase en cuenta que el grueso de la política de protección al desempleo que usa al seguro como principal instrumento, se basa en trabajadores con cierta antigüedad en el empleo y está dirigida a trabajadores formales. Con esto no sólo quedan fuera de la protección los jóvenes sin experiencia en el mercado de trabajo sino también otro tipo de trabajadores, como los inestables o los no registrados. La pregunta que surge y que se intentará responder en esta sección es muy simple: ¿De dónde provienen los desocupados de la Argentina, en un contexto de mercado laboral fuertemente segmentado y con un sector muy amplio e importante que se encuentra fuera del ámbito de la regulación?

Pessino (1996) realiza una evaluación para determinar el origen de estos desocupados. Según esta autora, los trabajadores de la Construcción son los que constituyen las tasas más elevadas de desocupación, a nivel de un dígito, de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU). No obstante, observa que en todos los sectores se produce un fuerte incremento de la desocupación en el período que se dedica a analizar: 1987-1995. También encuentra que la desocupación aumentó más en aquellas ramas del sector manufacturero, más vulnerables a la competencia externa. Estos hechos, combinados con evidencia acerca del nivel educativo de la fuerza laboral, llevan a la

¹⁰ Esto aparece en muchos estudios realizados en el país sobre el tema, por ejemplo: MEP (1999), Paz (2004) y Pessino (1996).

autora a proponer la hipótesis de obsolescencia del capital humano para explicar el creciente desempleo ocurrido entre 1991 y 1995.

Más recientemente, Kritz (2006) ha develado la estructura de la ocupación previa de los desempleados de la Argentina, con una clasificación muy útil, desagregada en categorías que abordan la perspectiva de la dualidad del mercado de trabajo. En el Gráfico 1.1. (véase en el Anexo de este capítulo) y en el Cuadro 1.2., se resume parte del análisis de este autor. En el primero, se muestran las tasas de desocupación específicas para los grupos de puestos identificados como relevantes, mientras que en el Cuadro 1.2. aparece la estructura porcentual de los desempleados cesantes.

Cuadro 1.2. La estructura del desempleo (en %) en la Argentina, según su origen, año 2005

Categoría	Estructura
Formales	7,8
Empleados públicos	2,1
Asalariados privados	5,2
Empleadores y Cuentapropistas con capital	0,4
Informales	67,9
Asalariados	33,2
Estables	5,1
No estables	28,2
Domésticos	9,5
Cuentapropistas sin capital	15,1
Sin salario	10,1
Con experiencia limitada	24,3
Ingresantes	15,4
Reingresantes (+ 4 años fuera del ML)	8,9
Total de desempleados	100,0

Fuente: Kritz, 2006.

Tanto en el Gráfico 1.1. (en el Anexo de este capítulo) como en el Cuadro 1.2. puede observarse que 3 de cada 4 desempleados provienen de empleos informales, es decir, de trabajos no cubiertos por la seguridad social. Además, dentro de éstos, predominan los trabajadores asalariados inestables: a un 41% del total de informales, le siguen en orden de importancia los ingresantes al mercado laboral y los trabajadores independientes sin capital, en proporciones muy similares. Tienen un peso importante en el total los trabajadores domésticos y aquellos que estuvieron mucho tiempo fuera del mercado laboral (ML), con las consecuencias que eso trae aparejado en términos de depreciación del capital humano y de “efecto cicatriz”.¹¹ Como se verá luego en otros capítulos, esta estructura limita fuertemente el nivel de cobertura de los programas y las políticas de protección al desempleo.

1.4. Incidencia y duración

El objetivo de esta sección es tratar dos temas centrales para el análisis del desempleo: la incidencia y la duración. Cada uno de estos temas tiene su importancia desde la perspectiva de la política de protección. Una mayor incidencia (entendida como el flujo de entrada al desempleo) implica una proporción más elevada de población afectada por la desocupación, mientras que una mayor duración supone problemas de inserción o de reinserción cada vez mayores conforme se prolonga la duración de la falta de trabajo o paro. Asimismo, una mayor duración va acompañada de un deterioro de los conocimientos y de las habilidades de los individuos junto con un estado anímico más complicado, factores que determinan, en un círculo vicioso, nuevos problemas de inserción. Estos temas adquieren aún más significación si se tiene en cuenta que ambos fenómenos, incidencia y duración, impactan sobre el nivel del paro. Es decir que una mayor incidencia y/o una mayor duración implican tasas de desocupación más elevadas. También se debe tener en cuenta la distribución de la incidencia y de la duración y, por consi-

¹¹ Se entiende por “efecto cicatriz” a aquellos efectos de largo plazo del desempleo actual. La idea es que el pasaje por el desempleo estigmatiza a los trabajadores y que los efectos de esa marca no se perciben inmediatamente, sino más tarde, condicionando las futuras trayectorias laborales.

guiente, del desempleo, entre los miembros de una comunidad. Es bien sabido que estos fenómenos se hallan desigualmente distribuidos y que una probabilidad mayor descansa sobre los grupos más vulnerables: mujeres, jóvenes, trabajadores de ambos sexos que se desempeñan en el sector informal, pobremente educados y con escaso o nulo capital social. Si bien no abundan los trabajos sobre este tema, existen estimaciones serias y confiables acerca de su magnitud.¹² Cid y cols. (1999) trabajan con varones desocupados de edades comprendidas entre los 18 y los 65 años, y estiman tasas de salida del desempleo usando datos procedentes del enlace de cuatro ondas de la Encuesta Permanente de Hogares de los años 1997 y 1998. Estos autores llaman la atención sobre un conjunto de hechos que diferencian a la Argentina de los países más desarrollados de América y Europa: el elevado porcentaje de episodios de paro que tienen como destino final la inactividad, la abultada cantidad de desempleados que declaran haber sido trabajadores independientes en su ocupación anterior, una gran concentración de “parados” entre los 6, 7 y 12 meses de duración del paro y la sobrerrepresentación de hijos, solteros e individuos con estudios primarios completos, hecho este último que estaría demostrando un importante problema de inserción (más que de reinserción) de la fuerza de trabajo. Éstos son indicadores muy potentes acerca de cómo se encuentra distribuida la probabilidad de desempleo en la población activa de la Argentina.

Para el período examinado, la tasa de salida promedio calculada por los autores es del 8%. Un hecho interesante es la fuerte disparidad que presenta esta tasa cuando se examinan los diferenciales regionales. Los autores afirman que las condiciones del mercado de trabajo tienen una extraordinaria influencia sobre la duración del desempleo. Así se aprecian tasas de salida muy bajas, por ejemplo, la del Gran Santa Fe (3,9%) a la par de tasas de salida verdaderamente fuertes, como las que se registran en Posadas (15,6%) o Mendoza (13,5%). Allí donde las tasas de salidas son más bajas, las tasas de desocupación son más elevadas, demostrando el impacto que ejerce la duración del desempleo sobre su nivel.

¹² La relativa escasez de investigaciones está en parte explicada por los pocos datos disponibles para generar estimaciones confiables.

Cid y cols. (1999) también subrayan la relación que encuentran entre la tasa de salida del desempleo y el ingreso familiar (véase el Gráfico 1.II. en el Anexo) y afirman que en ausencia de un sistema de protección al desempleo lo suficientemente generalizado y universal, el ingreso familiar hace las veces de seguro de los individuos desempleados. En esta circunstancia, dicen, parece razonable establecer que el ingreso tenga un doble efecto sobre la probabilidad de salir del desempleo: a) como desincentivo, por el aumento del salario de reserva que ocasiona; y b) como incentivo, para favorecer las condiciones de búsqueda de un empleo. Las estimaciones econométricas muestran el efecto conjunto de estos dos determinantes. Para el caso argentino, se observa que en los niveles de ingresos bajos el desincentivo es muy reducido y en los niveles de ingresos más elevados operan ambos efectos, siendo el efecto incentivo más fuerte que el de desincentivo. Este hallazgo es interesante debido al paralelo que puede hacerse entre el ingreso familiar y el beneficio cobrado en concepto de prestaciones por desempleo.

Pessino (1996) estima que la duración promedio completa de todos los lapsos que comenzaron en 1995 fue de 4,8 meses. Este dato ubicaba a la Argentina entre extremos de países tales como Suecia (baja duración) y España (alta duración). Este autor también encuentra que, como en la mayoría de los países, en los períodos recesivos la duración aumenta pero no el flujo hacia el desempleo (la incidencia), aunque aclara que la peculiaridad del período que comienza después del Plan de Convertibilidad, es el aumento sustancial en el flujo, como así también el aumento en la duración de cada uno de los episodios. Estos hallazgos son similares a los de Galiani y Hopenhayn (2003). Durante los noventa, la tasa de rotación de mano de obra aumentó fuertemente y las dificultades para la reinserción se incrementaron, lo que terminó impactando en un aumento de la duración media del período de paro. Desde 1987 hasta 1995, se calcula que la duración media del desempleo para episodios completos pasó de 6 a 12 meses. Para Galiani y Hopenhayn (2003) el factor predominante que explica el aumento del desempleo en

los noventa fue la tasa de destrucción de empleo. A diferencia de los países de Europa, que vieron aumentadas sus tasas de paro hacia esa fecha, en la Argentina la influencia de la incidencia fue mayor que la duración del desempleo (siempre durante los años noventa, véase el Gráfico 1.III. en el Anexo). Un trabajador que entró en paro (en 1998) tuvo un total de tres episodios de desempleo durante los dos años siguientes, y una duración acumulativa de 6,3 meses. No obstante, un trabajador con título secundario tuvo dos episodios y el 40% menos de tiempo de desempleo (fuera del trabajo). Ésta es una de las formas que asume la muy desigual distribución del riesgo de desempleo que se aprecia en la economía argentina. Para completar la imagen, podría decirse que un joven con escolaridad baja tiene, en promedio, seis episodios con una duración acumulada promedio de 9,3 meses. Además, los datos muestran que aproximadamente el 34% de la población utiliza más de un año, durante los dos años que permanece en observación, buscando una ocupación.

También Beccaria y Maurizio (2003) y Cid y cols. (1999) encuentran una fuerte dependencia respecto a la duración, siendo entonces la tasa de salida del desempleo mucho más elevada cuanto menor es el tiempo que el trabajador permanece en ese estado. Galiani y Hopenhayn (2003) encuentran que, en el período examinado por ellos, la incidencia aumentó en un 50%, mientras que la duración lo hizo en un 43%.

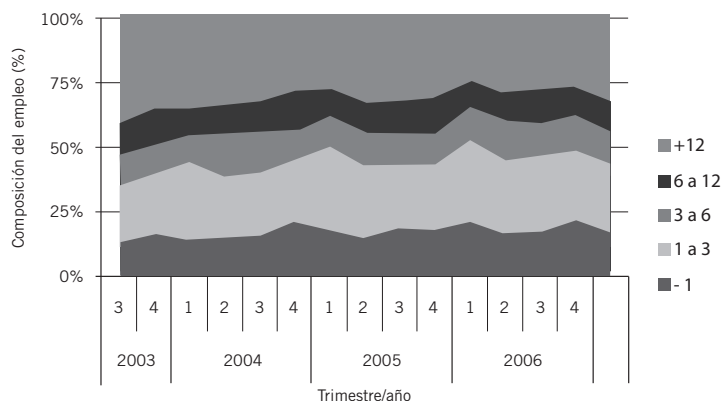
El desempleo de larga duración (DLD)¹³ es muy elevado en la Argentina. Para el período 1989-1998, Galiani y Hopenyan (2003) estiman que se sitúa en el 16%, un valor relativamente bajo si se lo compara con el de Finlandia, que tiene idéntica tasa de desocupación que la Argentina para el mismo período y un 24% de DLD. Por su parte, un país con el mismo DLD que la Argentina, como los EE.UU., registra una tasa de desocupación ostensiblemente menor, de apenas la mitad.

Si bien no existen estimaciones más recientes sobre incidencia y duración, en el Gráfico 1.7. se presentan cifras para el período 2003-2007 sobre la duración del desempleo, capturadas directamente de la base de

¹³ De acuerdo con la definición internacional, se entiende por desempleo de larga duración (DLD) a aquel que supera los 12 meses.

datos de la Encuesta Permanente de Hogares, modalidad Continua (EPHC). Se trata, en todos los casos, de duración incompleta de los episodios de desempleo, lo que presenta fuertes limitaciones para un análisis preciso de la temática. El principio del período de observación, el tercer trimestre de 2003, coincide con el comienzo de la fuerte recuperación de la actividad económica que tuvo lugar luego de la recesión que había comenzado en 1998 y que se había profundizado en 2001-2002. Nótese que en el tercer trimestre de 2003, el DLD (más de 12 meses) había alcanzado el 42% del total de desocupados, disminuyendo gradualmente hasta el 26% durante el tercer trimestre de 2006: 16% de diferencia entre una y otra fecha. De todos modos, sigue siendo muy importante, a juzgar por los valores que arroja esta cifra para otros países y para fechas recientes (cercanas a 2006), por ejemplo, México: 1,8%, EE.UU.: 12,4%, Canadá: 10,3%. En este caso, la Argentina se encuentra más cerca de los países del Grupo de los siete, cuyo DLD promedio ronda el 31,4% (OECD, 2007).

Gráfico 1.7. Composición del desempleo en la Argentina según duración media en meses (incompleta), 2003-2007



Fuente: elaboración propia con datos de INDEC.

Un aspecto central sobre el que llaman la atención Galiani y Hopenyan (2003) es el de la reincidencia. Esto provoca que, a pesar de que los episodios de desempleo sean de una duración promedio juzgada como normal por los parámetros internacionales, la duración acumulada es bastante más elevada (por la repetición del suceso). En el Gráficos 1.III. (véase Anexo), y en el 1.7. se muestra la evolución de indicadores relacionados con este fenómeno. Una forma alternativa de plantear este problema es la siguiente: la duración en el empleo del trabajador en la Argentina es muy corta y registra muchas interrupciones, lo que tiende a hacer de difícil aplicación los elementos tradicionales para la protección.

1.5. Rotación laboral

Uno de los principales problemas con los que se enfrenta la protección al desempleo es la elevada rotación de los trabajadores entre los puestos. Esto complica la elaboración de los diseños y exacerba los errores de inclusión y de exclusión de este tipo de políticas. Así, a una economía con alta movilidad de individuos, se le suma una economía con una alta volatilidad de puestos, potenciada por los efectos de las crisis macroeconómicas. Pero un problema adicional lo constituye la rotación de puestos de trabajo, que suele analizarse mediante el uso de conceptos como la creación y la destrucción de empleos. Ambos tipos de análisis son importantes al momento de pensar y elaborar una política de protección al desempleo.

En este sentido, Castillo y col. (2002) introducen en la Argentina el estudio longitudinal del mercado laboral cuya unidad de análisis es la firma y no el trabajador. Como bien lo establecen ellos mismos: “Los usos de este nuevo esquema analítico son múltiples y las investigaciones realizadas comprenden una amplia variedad de temas, entre los que se encuentran el estudio de los flujos brutos subyacentes a los flujos netos de empleo, la relación entre creación/destrucción de empleo

y tamaño de empresa, el rol de las pequeñas empresas en la creación de empleo, la creación de nuevas empresas y el desempeño de las nuevas firmas, las diferencias en el comportamiento de las empresas según su actividad, el impacto del ciclo económico sobre los distintos tipos de empresas y el ajuste en el empleo, la eficacia de las políticas focalizadas, los efectos económicos de la flexibilización laboral, etc.”.

De esta manera surgen algunos conceptos que ayudan a comprender mejor la dinámica de los mercados de trabajo. La creación bruta de empleo es la suma del incremento de empleo de todas las plantas que se expandieron y de las plantas creadas durante un período dado. Por su parte, la destrucción bruta es igual a la suma de las pérdidas de empleo de todas las plantas que contrajeron sus dotaciones y de las plantas que cerraron durante un período. En el documento de Castillo y cols. (2002) se muestra que el nacimiento y el cierre de empresas influyen sobre las altas tasas brutas de creación y destrucción de puestos de trabajo, es decir, sobre la rotación. En los períodos recesivos, esta fuente de empleos y despidos contribuye a generar una variación neta de empleo negativa, tendiendo a reducir el empleo; mientras que en los períodos expansivos, la creación neta de puestos es prácticamente nula.

Estas investigaciones también muestran que el tamaño de las empresas es decisivo para definir la dinámica del empleo y para explicar tanto las tasas registradas de creación como las de destrucción bruta. Las empresas de menor tamaño registran tasas brutas (tanto de creación como de destrucción) marcadamente más elevadas que el promedio de la economía. Esto implica que las empresas pequeñas y medianas son tanto las que más empleo crean como las que más lo destruyen. En consecuencia, la “solución” al problema del empleo difícilmente pueda encontrarse en la actual estructura industrial sin que se recupere la demanda de empleo por parte de las firmas medianas y grandes. Las micro y las pequeñas empresas sólo son estabilizadoras marginales. En otra investigación, Castillo y cols. (2004) reportan las tasas de rota-

ción de puestos, un indicador sutilmente diferente del analizado por Beccaria y Maurizio (2003), ya que modifica la unidad de análisis desplazándola del individuo al puesto de trabajo. Castillo y cols. (2004) descubren una tasa de rotación relativamente constante durante la segunda mitad de la década de 1990. Una tasa de rotación del 24,3% en 1995 y de 22,4% hacia 2001, justo antes de la gran crisis de 2001-2002. Sin embargo, se puede notar que esta tasa de rotación es la resultante de una brusca caída en la tasa de creación bruta de empleo, que pasó del 14,4% al 7,4%, y de un fuerte incremento en la tasa de destrucción bruta, que pasó del 9,9% en 1995 al 15% en 2001, lo que da como resultado una tasa de creación neta que pasó del 4,6% en 1995 al -7,5% en 2001.

Todo esto significa que, a nivel de las empresas formales, la tasa de rotación del empleo permaneció constante. Pero si se observa qué sucedió en lo atinente a la aparición y desaparición de empresas, puede verse que durante la segunda mitad de los años noventa, la tasa de rotación total pasó del 1,5 al -9,8, lo que muestra el efecto combinado del aumento en la tasa de destrucción y la reducción en la tasa de creación de nuevas empresas.

En un estudio aún más reciente (Castillo y cols., 2006), se evalúa la dinámica de creación y destrucción de puestos para la recuperación ocurrida en la economía argentina entre 2003 y 2005. Entre otros aspectos interesantes, los autores subrayan la importancia que en el proceso de creación de empleo tuvieron las llamadas empresas jóvenes (de menos de diez años de antigüedad). Al respecto, advierten que si bien estas empresas crearon empleo, también suelen ser las que más lo destruyen, por lo cual es probable que la inestabilidad de los puestos sea mayor de lo que se hubiera dado en el caso de que los puestos hubieran sido creados por firmas más antiguas. También destacan una diferencia importante respecto de la expansión 1995-1998, en lo que hace a las ramas de actividad en la que se registran los nacimientos. En el período más reciente (2003-2005), la industria ocupó el primer

lugar en el nacimiento de las empresas, mientras que en la expansión anterior el comercio y los servicios fueron los sectores líderes.

Asimismo, en un estudio más parecido a los que examinan duración, Beccaria y Maurizio (2003) reportan tasas de salida de la ocupación cercanas al 20% para el total de la población, sin considerar la antigüedad de la ocupación, para un período de un poco más de una década: 1988-1999. Si se introduce la antigüedad, se aprecia una marcada relación inversa: la tasa de salida disminuye fuertemente conforme aumenta la antigüedad en el puesto. Esto ya se había observado en los trabajos de Cid y cols. (1999)¹⁴ y en los de Galiani y Hopenhaym (2003). Por otro lado, al incorporar al análisis las ramas de actividad, se aprecia que el Servicio doméstico y la Construcción arrojan tasas de salida marcadamente mayores que las otras ramas y bastante más altas que las ramas más estables, por ejemplo, el Sector público. Nótese además que Servicio doméstico y Construcción son las ramas de actividad que concentran una buena parte de la ocupación asalariada informal o no registrada.

También Beccaria y Maurizio (2003) son quienes muestran que más de la mitad de los ocupados con una duración acumulada de hasta tres meses dejan su puesto de trabajo durante el medio año que transcurre entre dos observaciones consecutivas. En contraposición con ello, en promedio, sólo lo hace un 16% de aquellos con una duración superior al año. Como resultaba esperable, y como ocurre también en otros países, la duración en el puesto se presenta como una variable de gran relevancia al momento de explicar diferencias en las tasas de salida. Estos hallazgos manifiestan una importante paradoja para aplicar a los programas vigentes de protección al desempleo. Los trabajadores más formales y con mayor estabilidad en el puesto son los que mejor califican para acceder a los beneficios de la protección pero, a la vez, son los que tienen menores probabilidades de perder el empleo y, por lo tanto, tal vez sean quienes menos necesitan de la red de protección social. Suele decirse que la antigüedad en el puesto opera como un

¹⁴ En este caso, el análisis se refiere al desempleo, mientras que Beccaria y Maurizio (2003) lo hacen para el empleo.

auténtico “seguro de empleo” puesto que los empresarios son más reacios a despedir trabajadores, en los que se ha invertido demasiado capital humano específico, o a los trabajadores que poseen competencias en sus actividades, honestidad y otros atributos importantes para el llamado mercado interno.

Pero lo que más interesa al objeto mismo de esta investigación se vincula con el papel que juegan las regulaciones laborales, por ejemplo, el costo de despido que parece ser relevante en la economía argentina. Al respecto se debe tener en cuenta que los costos de despido de los asalariados no registrados son muy bajos,¹⁵ lo cual conduce a los empresarios a ocuparlos en aquellos sectores y/o puestos laborales con alta movilidad. Esto es equivalente a afirmar que la mayor estabilidad de los trabajadores registrados estaría explicada en buena medida tanto por la presencia de comparativamente elevados costos de despido como por el capital humano específico invertido en ellos por las firmas.

Las mujeres y los no jefes de hogar constituyen grupos con mayor inestabilidad en el mercado laboral argentino. Esto también resulta importante para entender el sesgo de la protección. Debido al diseño propio de la seguridad social en la Argentina, la protección ha estado mayoritariamente orientada hacia los grupos menos vulnerables de la población, como los hombres o los jefes de hogar o, en todo caso, hacia los grupos que dan cuenta de una estabilidad laboral mayor. Las razones de la inestabilidad importan poco al momento de juzgar el sesgo de las políticas de protección, pero no está de más decir que la mayor intermitencia de la mujer se debe a la alternancia entre tareas domésticas y tareas para el mercado; mientras que para el caso de los jóvenes, tiene que ver la alternancia con tareas propias de la acumulación de capital humano en forma de educación. De todas formas, en materia de protección al desempleo, podría decirse que la crisis de 2001 y el surgimiento del Programa Jefes de Hogar produjeron un cambio significativo en cuanto el sesgo contributivo de la protección hasta ese momento. Este tema se abordará con mayor detalle en los próximos capítulos.

¹² Podría decirse “nulos”, pero también podría existir algún arreglo entre los trabajadores despedidos y los empleadores para evitar problemas legales, y otros que jueguen como incentivos para que las firmas remuneren el despido de alguna manera.

Beccaria y Maurizio (2003) encuentran un claro aumento de la inestabilidad laboral entre la primera y la segunda parte de la década de los noventa. En el momento en que las políticas de protección al desempleo comenzaron a desarrollarse, se produce un fuerte crecimiento de la inestabilidad laboral. Es interesante entonces plantearse lo siguiente: cuando el Estado toma parte en el asunto para controlar algunas de las consecuencias de los cambios ocurridos a mediados de la década de los noventa, la más elevada rotación hace más elusivo el fenómeno sobre el que intenta dar cuenta la política de protección. Es decir que, durante la segunda mitad de los años noventa, no sólo aumentó el desempleo sino que lo hizo acompañado de una intensificación de los movimientos laborales, especialmente de aquellos que se verifican entre los estados ocupado-desocupado. En este sentido, Beccaria y Maurizio arriesgan la siguiente hipótesis: el aumento del desempleo de la primera parte de los noventa puede haber sido la resultante de los procesos de reconversión productiva y de obsolescencia del capital humano de los trabajadores que fueron despedidos, mientras que el aumento fuerte que tiene lugar en la segunda mitad de la década parece haber obedecido al aumento en la rotación entre puestos, mediado por pasajes de los trabajadores por el desempleo.

La pregunta es: ¿Por qué aumentó la inestabilidad durante la segunda mitad de los noventa? En primer lugar, se debe tener en cuenta la mayor inestabilidad macroeconómica observada en el período (véase el Gráfico 1.2.). Pero probablemente también tuvieron que ver las modificaciones en las regulaciones laborales, que redujeron el costo de despido de los trabajadores con contrato típico y favorecieron la creación de puestos registrados a tiempo determinado. Lo central parece ser el crecimiento y la persistencia de la desocupación abierta y el proceso de precarización laboral motivado, en buena parte, por el desempleo. La escasa cobertura del seguro de desempleo que existe en la Argentina facilita las estrategias de las firmas para contratar trabajadores “en negro”, ya que contribuye a que los desocupados impongan escasas

restricciones a la búsqueda y acepten, de manera rápida, posiciones de baja calidad o ingreso u horas. Estos puestos pueden ser ofrecidos debido a la relativa facilidad que las firmas poseen para eludir el cumplimiento de las normas laborales.

Dado que los puestos precarios son típicamente inestables, la estabilidad promedio disminuye a medida que aumenta el tamaño de la ocupación informal. El análisis de Beccaria y Maurizio (2003) muestra que la mayor inestabilidad afectó de manera preponderante a los menos calificados y a los puestos no cubiertos por la seguridad social. Entre los grupos de menores recursos se acrecentó, entonces, la frecuencia con la que se atraviesan trayectorias inestables, consistentes en movimientos entre diferentes puestos de corta duración y la desocupación. Estos autores también muestran que la mayor movilidad laboral afecta negativamente al bienestar de los individuos incrementando su vulnerabilidad social por varios motivos. Entre ellos, porque disminuye su empleabilidad, ya que se reducen las posibilidades de ir acumulando algún tipo de capacitación. Debido a este factor, se produce el denominado “efecto cicatriz”. Por otro lado, la mayor inestabilidad ocupacional eleva la variabilidad de los ingresos de las personas y de los familiares del trabajador. Esto resultaría particularmente significativo entre aquellos trabajadores de reducida calificación, quienes fueron precisamente los más afectados por el proceso.

1.6. Conclusiones

El desempleo en la Argentina muestra dos etapas claramente diferenciadas desde la perspectiva de su nivel: antes y después de 1991. El aspecto sobresaliente de la segunda etapa han sido los vaivenes sufridos por la tasa de desocupación según las etapas del ciclo económico. Por los datos existentes, puede concluirse que entre 1960 y 1990 el desempleo fue bajo y descendente hasta principio de los años ochenta. Luego, durante la década siguiente se observó un

aumento sostenido pero suave que nunca superó los dos dígitos. Pudo apreciarse que la evolución del desempleo acompañó, de manera lógica, la evolución de la actividad económica agregada.

Hacia comienzos de los años noventa, el desempleo comenzó a aumentar más o menos fervientemente, alcanzado un pico de 16,6% en el año 1996, en buena medida influenciado por la crisis mexicana. Luego cedió con la recuperación ocurrida entre ese año y 1998, para aumentar nuevamente entre 1998 y 2001, y explotar con la crisis de 2001-2002 (llegando al 18,6% en 2001). A partir de 2002 y hasta la actualidad, el desempleo disminuye a una tasa verdaderamente importante, aunque la elasticidad empleo-producto se encuentra en franco retroceso. Una característica importante del desempleo de la primera mitad de los noventa es la relación que asume con respecto al PBI. En esos años, la economía creció fuertemente y el desempleo lo hizo también; fenómeno que se tradujo en un aumento sin precedentes de la productividad por ocupado.

El desempleo aumentó debido a un incremento de los flujos al desempleo, como así también debido a un aumento en la duración promedio de los episodios. Si bien la duración promedio por episodio no es mucho más elevada que la registrada en los países económicamente más desarrollados, en el caso argentino se destaca la reincidencia, lo que genera una duración completa por desempleado más elevada que otras economías con episodios de idéntica extensión. También se aprecia que la probabilidad de desempleo está desigualmente distribuida entre los miembros de la población activa: afecta en mayor medida a los más jóvenes, a los menos educados, a los que no completaron niveles de educación formal, y a los despedidos (cesantes) más que a los nuevos trabajadores. También se aprecia que el desempleo golpea con más fuerza a la Construcción y, durante los años noventa, también impactó sobre la industria manufacturera competitiva de las importaciones.

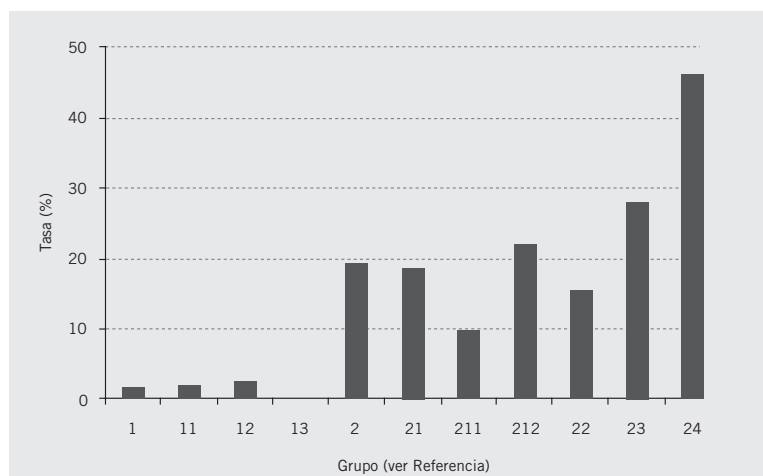
Un aspecto a tener en cuenta es la clasificación de los desocupados según el sector de origen. La evidencia muestra que la proporción mayor proviene de empleos precarios y que dentro de ese tipo de empleos se encuentran mayoritariamente asalariados inestables. También hay una alta proporción de desempleados que en su ocupación anterior se desempeñaban como cuenta propia sin capital y como individuos sin experiencia previa en el mercado de trabajo.

La rotación de individuos y puestos resulta relevante al momento de describir las características del desempleo en la Argentina. La rotación aumentó de manera marcada durante los años noventa y afectó principalmente a los sectores más vulnerables de la población y a los puestos ocupados por este tipo de trabajadores: jóvenes, trabajadores precarios y de escaso nivel educativo, empleados en ramas de actividad con una alta propensión a la no registración.

Se constató que si bien las empresas pequeñas son las que crean más puestos de trabajo, son a la vez las que más los destruyen. También se observa que si bien durante las recesiones aumenta fuertemente la tasa de destrucción neta de puestos, durante las recuperaciones de la economía, el aumento de la creación neta no es lo suficientemente intenso como para compensar los movimientos descendentes del ciclo.

Anexo Gráficos

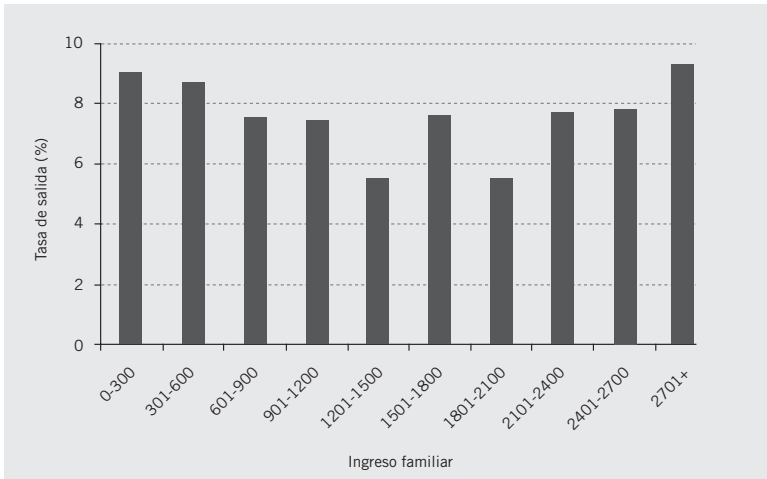
Gráfico 1.I. Tasas específicas de desocupación, según ocupación anterior, año 2005



Notas: Grupo 1: trabajadores formales; 11: empleados públicos; 12: asalariados privados; 13: cuenta propia sin capital; 2: informales; 21: asalariados; 211: asalariados estables; 212: inestables; 22: trabajadores domésticos; 23: cuenta propia sin capital; 24: trabajadores sin salario.

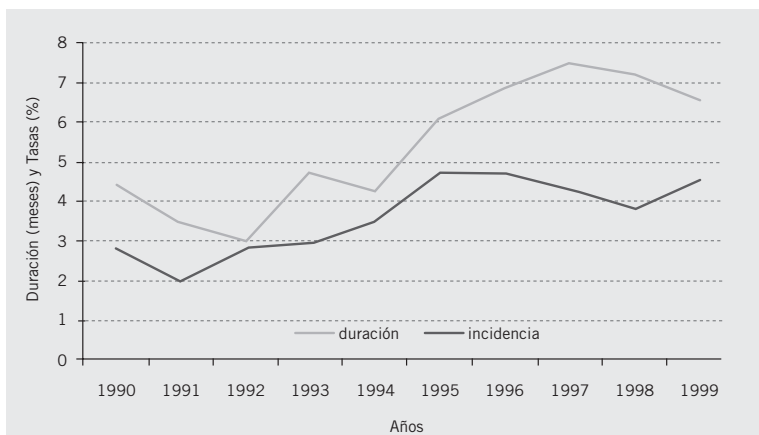
Fuente: elaboración propia sobre la base de Kritz (2006).

Gráfico 1.II. Tasas de salida de la desocupación, según ingreso familiar (\$) mensual, 1997-1998



Fuente: elaboración propia sobre la base de Cid y cols. (1999).

Gráfico 1.III. Tasa de incidencia (%) y duración media acumulada del episodio de desempleo (en meses), Gran Buenos Aires, 1990-1999



Fuente: elaboración propia sobre la base de Galiani y Hopenhayn (2002).

c. 2

***Aspectos conceptuales: definiciones,
clasificación de políticas y programas,
y evaluación***

2.1.Introducción

El propósito de este capítulo es situar el tema de la protección al desempleo en los marcos más amplios e integrados de las denominadas “políticas del mercado de trabajo” (PMT), por un lado, y de las “políticas de la protección social” (PPS), por otro. Para ello, deberá analizarse el objetivo que persigue este tipo de acciones, diferenciarlas de otras que pueden tener impacto sobre el mercado laboral (por ejemplo, las políticas comerciales, fiscales y monetarias) o sobre el bienestar, y develar cómo la protección al desempleo puede incorporarse a esa gama de acciones realizadas por los Estados, ya sea para facilitar la inserción o la reinserción laboral o para contribuir a evitar episodios de falta o escasez transitoria de ingresos. Muy someramente, se examinará cada una de las dimensiones de las políticas implementadas en el mundo y se repasará cuáles han sido sus fortalezas y sus debilidades.

En la próxima sección de este capítulo se presentarán algunos aspectos eminentemente conceptuales pero con un fuerte impacto en cuestiones de diseño y puesta en funcionamiento de las políticas. Luego, se examinarán con cierto detalle la experiencia de los países más desarrollados y lo que ha sucedido en América latina, fundamentalmente en los últimos quince años. La sección 2.3. se ocupará de las políticas que se han utilizado para ayudar a los desempleados. Y, más adelante, en la sección 2.4., se describirán las metodologías que se usan para evaluar las políticas, enfatizando cuál es el tipo de información requerida por estas evaluaciones y la importancia que tiene para conocer el estado actual, las perspectivas futuras y para corregir el rumbo de las políticas hacia una mayor eficacia. El capítulo concluye con una reflexión que resalta la necesidad de armonizar e integrar las políticas, una tendencia que muestran todos los países que recurren a ellas.

2.2. Aspectos conceptuales

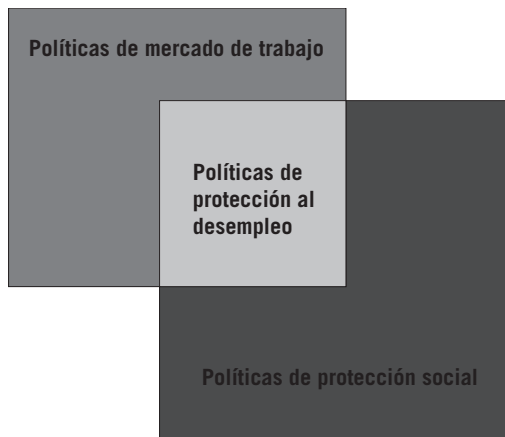
En esta sección se pretende precisar ciertos conceptos muy útiles a la hora de clasificar y evaluar las políticas del mercado de trabajo, las PPS en general, y las “políticas de protección al desempleo” (PPD) en particular. Aquí también se plantean los elementos claves que permiten comenzar a pensar en la integración de las políticas e identificar los elementos comunes en términos de objetivos e instrumentos. También se buscará integrar los elementos constitutivos de la PPD a las PMT y a las PPS. Pero, en principio, será necesario explorar los siguientes interrogantes: ¿Qué se entiende tanto por políticas de mercado de trabajo como por políticas de protección social? ¿Qué diferencia o identifica a estas políticas con otras políticas más específicas, como las de empleo y de protección al desempleo?

Las políticas del mercado de trabajo son intervenciones de los estados nacionales, provinciales o municipales, que persiguen el doble propósito de mejorar: a) la empleabilidad y las remuneraciones de las personas con dificultades de inserción en el mercado de trabajo y b) el bienestar de los trabajadores y de sus familias (sin un objetivo explícito ligado al desempeño en el mercado laboral). Por eso mismo se dice que el primer objetivo pone el acento en la *eficiencia*, mientras que el segundo lo hace mayormente en la *equidad*.

Las políticas de protección social, por su parte, se preocupan por salvaguardar el bienestar de aquellos individuos que enfrentan riesgos o *shocks* adversos durante su ciclo vital, miembros de grupos vulnerables o con capacidades menores (el carácter permanente o transitorio de la disminución de capacidad no importa en este contexto) que el promedio general de las personas, para procurarse por sí solos los medios de supervivencia. En un sentido, las políticas de protección social se tocan con las del mercado de trabajo, pues ocurre que la capacidad de generar la satisfacción de necesidades está ligada, la mayoría de las veces, con la capacidad de generar ingresos, que provienen del mercado labo-

ral. La Figura 2.1. es ilustrativa de las relaciones existentes entre los distintos tipos de políticas.

Figura 2.1. Relaciones entre políticas de mercado de trabajo, políticas de protección social y políticas de protección al desempleo



Fuente: elaboración propia

¿Cómo se alcanzan estos objetivos? Para mejorar la empleabilidad y los salarios, los gobiernos disponen de un conjunto de medios, entre los cuales figuran los orientados a fortalecer el lado de la oferta (cursos de capacitación, entrenamiento de los trabajadores, actualización de conocimientos) y los que se concentran del lado de la demanda (subsidios al empleo, creación directa de empleo público o la promoción del privado). Por último, están los medios que tienen como propósito mejorar los enlaces entre la oferta y la demanda (como es el caso de la intermediación laboral). Por otra parte, como medios de las PMT para mejorar el bienestar de los trabajadores suelen proporcionarse sumas de dinero que asumen la forma de transferencias mone-

tarias, por ejemplo, las prestaciones por desempleo o las prestaciones por jubilación anticipadas.

Esta división es muy útil desde una perspectiva analítica, aunque, en la práctica, es muy difícil diferenciar las funciones de las oficinas dedicadas a la inserción o reinserción de los individuos en el mercado de trabajo. La división entre las políticas orientadas a mejorar la eficiencia y las políticas que colocan el acento sobre la equidad es un recurso clasificatorio cuya utilidad práctica es dudosa: el primer tipo de políticas, denominadas frecuentemente “políticas activas”, tiene indudable impacto sobre la equidad y las llamadas “políticas pasivas”, sobre la eficiencia. Por ejemplo, la capacitación impartida para mejorar la empleabilidad está contribuyendo a la igualación de capacidades y oportunidades entre los trabajadores, lo que constituye en sí mismo un logro desde la perspectiva de la equidad; por otra parte, los pagos en concepto de seguro de desempleo disminuyen los costos de búsqueda de empleo, a la vez que permiten mejorar los enlaces entre la oferta y la demanda, lo que constituye en sí mismo un logro desde la perspectiva de la eficiencia.

Pero también podrían mencionarse casos en los que estas relaciones operan en un sentido negativo. Así, suele decirse que las políticas que se orientan al pago de prestaciones por desempleo tienen consecuencias negativas sobre la eficiencia pues generan, entre otras cosas, fuertes desincentivos a la búsqueda de trabajo. No obstante, las políticas de creación de empleo también pueden tener impactos negativos sobre la eficiencia. Por ejemplo, son bien conocidas las consecuencias sobre el denominado “efecto desplazamiento” (los empleos promovidos desplazan a los empleos genuinos), provocado en buena medida por este tipo de intervenciones.

En suma, la separación entre objetivos que ha llevado a distinguir las “políticas activas” y las “políticas pasivas” del mercado de trabajo ha generado en la literatura un importante debate sobre la intervención en los mercados laborales, a pesar de que las líneas divisorias entre una y otra forma de política son demasiado sutiles. Quizá el elemento diferen-

ciador más importante entre ambas sea la exigencia de contraprestación: mientras las políticas activas la exigen, las pasivas la consideran como un objetivo no prioritario. No obstante, el paso del tiempo y la aplicación concreta de las políticas ha ido diluyendo paulatinamente las diferencias. Las políticas activas incorporan cada vez más consideraciones de equidad (en términos de inclusión social y participación de los grupos en desventaja económica y social) y las pasivas, como el seguro de desempleo, incluyen cada vez más consideraciones de eficiencia (control del esfuerzo de búsqueda, por ejemplo).

2.3. La experiencia internacional: Europa y América

El objetivo central de esta sección es conocer lo que se hizo y lo que se está haciendo en el mundo alrededor de las políticas del mercado de trabajo. La adopción de determinadas políticas y la no consideración de otras se relaciona tanto con las preferencias de quienes deciden sobre cuestiones públicas, como con los beneficios y los costos que reportan estas medidas. Interesa entonces saber cuáles son las políticas preferidas por los gobiernos de diversos países del mundo y apreciar las tendencias actuales, si tales tendencias existen. E importa también hacer una distinción sobre las diferencias de las políticas, en situaciones de desempleo alto, medio y bajo y en países de ingresos altos, medios o bajos.

La aplicación de las PMT en América latina constituye una práctica relativamente joven. Comienzan a desarrollarse y aplicarse en la Argentina con cierta sistematicidad recién durante la década de los noventa. En otros países, como en Chile, a raíz de las consecuencias de la crisis de la deuda en 1982 que elevó el desempleo a dos dígitos, ya habían emprendido programas masivos a inicios de la década de los ochenta (véase Velázquez y Razeto, 2006). El cambio en el estilo de desarrollo desde un esquema de sustitución de importaciones hacia una economía abierta a la competencia internacional implicó la necesidad de nuevos perfiles de recursos humanos, de capacitación y actualización, y de protección de aquellos desplazados del

sistema productivo. Como se comentó en el capítulo anterior para el caso de la Argentina, el desempleo abierto aumentó muy fuertemente hacia mitad de los años noventa, lo que coincide con el importante crecimiento de programas laborales encuadrables en la definición de las PMT.

En los países más desarrollados, especialmente en Europa, la PMT más antigua y difundida es la ligada a la protección a la desocupación y, más específicamente, el seguro de desempleo, una modalidad muy limitada en América latina (Samaniego, 2002). No obstante, las prestaciones por desempleo en tanto política para mitigar los efectos del alto desempleo europeo fueron muy criticadas desde comienzos de los años noventa, principalmente por su impacto negativo sobre los incentivos a la búsqueda de trabajo y por sus consecuencias sobre la duración media de los episodios de paro. Si se evalúa la importancia dada a cada modalidad mediante el cociente de gasto público como porcentaje del Producto Bruto en políticas activas y políticas pasivas, se advierte que a principios de la presente década, en Australia, Canadá, Francia, Alemania, Dinamarca, Reino Unido y los Estados Unidos, la tasa arroja valores superiores a la unidad. De acuerdo con Cahuc y Zylberberg (2004, Tabla 11.1.), en el caso de Australia el cociente es de 2,12 para el período 2000-2001. Estos datos son coherentes con otros publicados más recientemente por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2007).

La estructura de los programas de América latina es diferente de la de los países desarrollados de Europa y América. En América latina, el porcentaje mayor de gasto público corresponde a las políticas de capacitación, y sólo en algunos casos el seguro por desempleo aparece como una partida importante en las políticas de protección al desempleo (es, por ejemplo, el caso de la Argentina y Brasil). Los servicios de intermediación laboral no están muy difundidos y los que existen –generalmente a cargo de los Ministerios de Trabajo– se orientan básicamente a la población desempleada de menores recursos.

También –como se mencionó anteriormente– a raíz de la necesidad de adecuar los perfiles a la nueva forma que adquiere la demanda de traba-

jo en los años noventa, los servicios de capacitación se expandieron fuertemente en la región. A diferencia de las demás modalidades de políticas, la capacitación de la fuerza laboral remonta sus orígenes al período comprendido entre la posguerra y los años setenta. Los países pioneros en la implementación de este tipo de políticas han sido Brasil, Chile y México.

En el mundo desarrollado, estas dos modalidades políticas (servicios de intermediación y capacitación laboral) absorben buena parte del gasto público (por ejemplo, en Canadá, Francia y Alemania), observándose diferencias nacionales en las distribuciones con concentración más o menos enfática sobre una u otra modalidad. Por ejemplo, Australia y Japón gastan más en servicios de colocación, mientras que Dinamarca destina una alta proporción del gasto a entrenamiento y capacitación y una cantidad despreciable a servicios de colocación.

Estas dos modalidades de política del mercado de trabajo dependen no solamente de la etapa del ciclo por la que atraviesa la economía sino también de factores estructurales. Ejemplo de esto último lo presenta la política en América latina y el Caribe, donde las políticas orientadas a la capacitación y el entrenamiento son muy diferentes en la actualidad de lo que lo fueron hasta los años ochenta, cuando había un interés particularmente marcado sobre el problema de migración y la adecuación de las competencias de la población de las áreas rurales al sector urbano en expansión. Por otra parte, la idea de orientar las políticas de capacitación a los desempleados es una característica propia de los años noventa, cuando el desempleo comenzó a manifestarse como un problema prioritario en la agenda de los gobiernos de la región. Estas modificaciones no sólo se produjeron en el ámbito de las políticas de capacitación y entrenamiento: “Dentro de este proceso de transformación los nuevos servicios públicos de empleo son objeto de modernización e impulso, con apoyo de recursos públicos y de organismos internacionales” (Samaniego, 2002: 19).

Uno de los importantes cambios que se verifican en el diseño de las políticas de mercado de trabajo en los años noventa, tanto en los paí-

ses más desarrollados como en América latina y el Caribe, es la transformación desde políticas más bien universales a políticas focalizadas. Así se impulsa la idea de la ayuda a los microemprendimientos y se toma especialmente en cuenta a los sectores con menores ventajas relativas en la sociedad: personas con discapacidad, desempleados de larga duración, grupos particularmente vulnerables, como jóvenes, mujeres jefas de hogar y adultos mayores. En los Estados Unidos, por ejemplo, el grueso del gasto de las PMT está orientado a grupos con menores ventajas, definidos desde la referencia del umbral de pobreza. En el Reino Unido esto no es muy diferente: la política está centrada en los jóvenes no calificados y su objetivo primordial es evitar la exclusión social de los grupos más vulnerables de la población.

Un aspecto interesante se refiere al problema de la focalización. Por motivos diferentes, el foco de la política durante la década del noventa en América latina recayó sobre los más vulnerables. En Chile, por ejemplo, con una elevada tasa de crecimiento económico y bajo desempleo, el problema fue la población que no podía integrarse al proceso; en la Argentina, con una fuerte recesión, el interés recayó sobre aquellas personas que quedaron fuera del sistema económico por desocupación. En ambos casos, uno por el crecimiento y otro por la retracción, justificaron el interés de la política pública por los grupos con menores ventajas relativas. El caso chileno reviste particular interés para países que, como la Argentina, deben enfrentar actualmente, en una época de recuperación económica, el problema de la reubicación de sus fuerzas de trabajo, que transitan paulatinamente del desempleo a la ocupación y, en especial, de aquellas que provienen de los programas de empleo de los años noventa.

A. Creación directa de empleo y subsidios

Esta política adquiere dos formas posibles: la creación directa por parte de los gobiernos y la creación indirecta mediante subsidios o franquici-

cias otorgadas a las empresas. Para conocer la eficacia de este instrumento (que, a diferencia de los analizados en los párrafos anteriores, se concentra del lado de la demanda y no del de la oferta), se deberá saber cuán sensible es la oferta de trabajo a los cambios en el salario. La política en cuestión generará aumentos más elevados del empleo cuanto más sensible sea la oferta a los cambios en los salarios o el empleo. En el extremo de una oferta completamente insensible, el cambio en la demanda provocado por esta política apenas se traducirá en un aumento salarial sin impacto sobre el empleo.

En América latina, existen algunos antecedentes de este tipo de programas durante los años setenta y ochenta. Tal es el caso del Plan de Empleo Mínimo (PEM) y del Programa Ocupacional para Jefes de Hogar (POJH), que operaron a gran escala en Chile (Velázquez y Razeto, 2006). Luego, a mediados de los noventa, aparecen el Programa de Empleo Temporal en México y el Programa Trabajar en la Argentina. La orientación de estos programas es claramente contracíclica y puede decirse que son pioneros en la aplicación de criterios de focalización y autoselección. En algunos países desarrollados, estos programas absorben buena parte del gasto dedicado a las políticas del mercado de trabajo, como en Francia, Alemania, Japón y los Países Bajos.

En lo atinente a subsidios, los programas de creación de empleo se financian, por lo general, con reducciones de los impuestos a la nómina o a las indemnizaciones por despido a las empresas que contratan un tipo predeterminado de trabajadores. En la Argentina se lanzaron programas de este tipo mediante los llamados “empleos promovidos”, que estuvieron en vigencia luego de las reformas implementadas por la Ley de Empleo N° 24.013 de 1991, y que fueron removidos en 1998 debido a presiones gremiales que cuestionaron su asociación con la Ley de Flexibilización laboral.

En la búsqueda de procesamientos de integración de las políticas del mercado de trabajo, es interesante notar que una buena parte de los programas de franquicias tributarias de América latina se realizaron

comprometiendo a las empresas a brindar capacitación y entrenamiento a sus trabajadores. Este tipo de prácticas son beneficiosas tanto para las firmas como para los trabajadores en la medida que fortalecen la relación del vínculo laboral, potenciando la productividad de los trabajadores y generando incentivos para acordar contratos indefinidos que operan como verdaderos “seguros de empleo”, en situaciones de crisis económicas o en etapas recesivas del ciclo económico. Asimismo, buena parte de esta capacitación puede ser usada por los trabajadores en otras firmas o sectores de la economía ante eventuales cierres de fábricas o despidos masivos.

B. Prestaciones de los seguros por desempleo

Samaniego (2002) afirma que los seguros por desempleo no se desarrollaron fuertemente en América latina y el Caribe por varios motivos: a) los duros cuestionamientos que habían recaído sobre esta modalidad de política pública en los países desarrollados, b) el elevado costo de la indemnización por despido, que opera en este caso como una suerte de seguro de empleo, y c) la ausencia de instituciones representativas de los intereses de los grupos de trabajadores excluidos del sistema productivo y del mercado de trabajo.

No obstante, el sistema de seguro por desempleo se desarrolló, aunque con fuertes limitaciones principalmente en lo que hace a la cobertura, en la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, por citar solamente a los países con una más larga tradición sobre el tema. La discusión acerca de su eficacia tiene que ver, como se dijo, con la cobertura, la que a la vez está relacionada con el problema de la precariedad y la falta de registro de la población de trabajadores formales, con el elevado y reciente nivel de rotación de la mano de obra (algo propio de estos países) y con la proporción de desempleo de larga duración (aspecto que asemeja a los países de la región con los países más desarrollados de Europa).

En los países más desarrollados, el problema sobre cómo seleccionar a

las personas para asignarles los beneficios del seguro no es menor. Manning (1998) muestra una gran disparidad entre los países de Europa, respecto del porcentaje de trabajadores que califican para el cobro del seguro: desde un mínimo de un 7% en Italia a un 81% en Bélgica. Evidentemente se trata de un fenómeno universal: quienes no pueden beneficiarse del seguro son nuevos entrantes al mercado laboral y desempleados de larga duración, a los que podrían agregarse las mujeres, con intermitencia en la participación. Desde el punto de vista de la equidad esto constituye un problema, ya que se trata de grupos que padecen una gran vulnerabilidad.

2.4. Las políticas del mercado de trabajo (PMT) y las políticas de protección social (PPS)

Si bien en la sección anterior se adelantaron algunos de estos temas, aquí se resumen las características centrales de cada una de las PMT y de las PPS, comentando en cada caso sus principales ventajas y sus debilidades, y comparando aquellos aspectos que las asemejan. La totalidad del análisis apuntará a la posibilidad, cierta y con sustento en la práctica de muchos países del mundo, de integrarlas en un conjunto de acciones. A partir de la experiencia internacional –resumida en la sección anterior– puede realizarse un listado con las principales acciones, en términos de PMT y PPS, dirigidas desde el Estado a los desempleados:

- a. servicios de colocación;
- b. capacitación y entrenamiento;
- c. creación directa de empleo y subsidios a la contratación;
- d. mezcla de políticas y programas;
- e. seguro por desempleo;
- f. prestaciones por jubilación anticipada;
- g. indemnización por despido;
- h. la integración de las políticas.

A continuación, se describe sucintamente cada una de estas acciones.

A. Servicios de colocación

El objetivo principal de las agencias de colocación es concretar enlaces entre firmas con empleos vacantes e individuos que buscan empleo. Esta función es muy importante en los mercados de trabajo en los que las fallas informativas son más graves, profundas y persistentes. En algunos países, el sector privado compite con las agencias públicas en la provisión de información destinada a las firmas y a los buscadores de empleo. La ayuda para desempleados¹ puede asumir maneras diversas: proporcionar listados de empleos disponibles, brindar ayuda para la redacción del currículum vitae, orientar en el entrenamiento necesario para acceder a ciertos puestos de trabajo, etc. El control de la búsqueda activa y el establecimiento de sanciones por incumplimiento de los acuerdos forman parte de las funciones que cumplen estas agencias. Pero la función de estas organizaciones trasciende, en la práctica, la de ser un mero enlace entre la oferta y la demanda de trabajo, por el contrario, provee a los buscadores de trabajo referencias acerca de los proveedores de capacitación y a los empleadores, valoración de los recursos humanos, disminuyendo con ello los costos de contratación. A menudo, también son utilizadas como administradoras del seguro de desempleo.

Varias preguntas interesantes surgen al reflexionar sobre las agencias de colocación: ¿Cuál es el número de ellas que puede considerarse eficiente? ¿Deben estar centralizadas o es aconsejable –desde el punto de vista de la eficiencia del manejo administrativo y de las economías de escala– que exista una cierta descentralización de tipo territorial? ¿Debe permitirse el acceso de agencias privadas de colocación o es el Estado el que debe actuar como monopólico en esta área? Estos interrogantes no sólo son importantes en sí mismos sino también por las consecuencias que generan. Existen problemas de congestión cuando

¹ O los “buscadores de empleo”. Nótese que estas categorías no siempre son coincidentes. Un ocupado puede estar buscando empleo por mayor remuneración, por mejores condiciones de trabajo, etc.

el número de agencias supera el óptimo, puesto que se genera un nivel de rotación excesivo que supera los niveles que pueden ser considerados eficientes. Por otra parte, el monitoreo de la búsqueda de empleo es una actividad que justifica la acción del Estado.

Otro problema a considerar es que las necesidades de los servicios de las agencias aumentan conforme crece el número de desempleados. Entonces, una decisión a tomar (y que se relaciona con el tamaño óptimo) es si ampliar el número de agencias o aumentar el número de casos atendidos por cada una de ellas. Perfectamente puede considerarse a las agencias de colocación como firmas que tienen funciones de producción con rendimientos crecientes y, en consecuencia, elevados costos fijos de funcionamiento. Por lo tanto, es posible determinar el tamaño más adecuado de cada agencia y cuál es el número óptimo de agencias que debe actuar en una economía en determinado momento.

En cuanto a si estas agencias deben estar en manos privadas, se ha admitido recientemente que la población demandante está claramente diferenciada y que los sectores público y privado asisten a sectores del mercado completamente diferentes. Esto genera una autoselección de los candidatos: los de mayores ingresos o riquezas acudirán al sector privado y el grueso de la población de escasos recursos, a las agencias públicas con costos directos nulos.

B. Capacitación y entrenamiento

Por capacitación y entrenamiento se entiende a todo proceso de acumulación de capital humano orientado de manera directa al mercado de trabajo. En este sentido, se distingue de la educación formal, porque difiere de los niveles y contenidos establecidos por los Ministerios de Educación de cada país y porque imparte conocimientos más generales del capital humano. Aún así, la forma más común de entrenamiento es similar a la que asume la educación formal, ya que tiene lugar en un salón de clases y es impartida por especialis-

tas, pero se diferencia de aquella en que el entrenamiento en general es breve (semanas o meses) y muy focalizado desde la perspectiva de los contenidos.

El hecho de que el entrenamiento esté orientado al mercado laboral no significa que el capital humano transferido sea general o específico, puede ser de ambos tipos. En algunos casos, el entrenamiento se proporciona para anular la brecha de conocimientos de todos aquellos que no lograron completar niveles de educación formal; en otros casos, se imparten cursos para actualizar los conocimientos prácticos de los trabajadores calificados.

No obstante, el aprendizaje de un oficio o de los aspectos específicos de un puesto de trabajo suele considerarse como una típica medida de entrenamiento, dirigida especialmente a los jóvenes ingresantes al mercado laboral. Este tipo de aprendizaje incluye las clases impartidas en un aula, como así también el entrenamiento en el puesto. La línea que separa esta capacitación de cursos más formales es muy delgada, aunque estos programas siempre vienen acompañados de requerimientos de focalización. El objetivo central de los programas de aprendizaje en el puesto es incentivar mediante subsidios a las firmas para que éstas lleven adelante programas de entrenamiento para trabajadores con problemas de inserción. Estos programas suelen ser muy breves (por lo general de un año o menos) y el objetivo es que la firma termine contratando en calidad de permanente al personal entrenado. Desde esta perspectiva, podría considerarse que estas políticas no son otra cosa que un subsidio para abaratar el costo fijo de los entrenamientos.

Las preguntas a resolver acerca de este tema se vinculan con: ¿Cuál es el papel que debe cumplir el sector privado en la provisión de capacitación y entrenamiento? ¿Cuál es la dinámica de creación y destrucción de puestos y la velocidad de los cursos orientados a cubrir demandas específicas de capacitación? ¿Se debe formar en oficios o lo que verdaderamente importa son las competencias (saber pensar, trabajar en equipo, etc.)? Uno de los puntos clave para crear un entorno favorable

a la participación privada en la provisión de servicios de capacitación es asegurar que el marco regulatorio no discrimine entre proveedores, que el exceso de oferta de servicios públicos no excluya del mercado a los particulares y que existan incentivos para que la capacitación que ofrecen los particulares responda efectivamente a las necesidades del aparato productivo. La literatura sobre el tema muestra que en los países donde esto se ha logrado, ha podido surgir un sector privado de capacitación competitivo, que ha permitido al sector público orientar sus acciones hacia los grupos con mayores desventajas relativas. Si bien este parece ser el objetivo que persigue la capacitación, hay muchos otros temas que surgen en esta discusión, por ejemplo, cuáles son las necesidades del aparato productivo y en qué medida esas necesidades no se van transformando por la propia dinámica de la economía.

Sólo en algunos casos puede considerarse a estas políticas como de protección al desempleo. Por lo general, están dirigidas a personas ocupadas, sin embargo, podría ampliarse la cobertura y generalizar su uso para colaborar con la búsqueda de empleo, fortaleciendo la productividad potencial y aumentando la empleabilidad y el salario potencial de los desocupados. Hay programas de aprendizaje dirigidos a jóvenes desempleados, a desertores del sistema educativo formal o personas con problemas de inserción en el mundo del trabajo. La mayor parte de los programas dirigidos a los desocupados focaliza la política en los desempleados adultos de larga duración, en los desplazados por motivos tecnológicos y en los jóvenes que han abandonado sus estudios, especialmente, en quienes abandonaron antes de completar el nivel educativo medio.

C. Creación directa de empleo y subsidios a la contratación

Las políticas de subsidio al sector privado consisten en transferencias hechas por el Estado a las firmas que contratan miembros de grupos

particulares, por lo general, los más desprotegidos y vulnerables a los choques macroeconómicos. Estas transferencias consisten en reducciones impositivas o en la cobertura de determinados costos laborales, tanto salariales como no salariales. El uso de estos instrumentos es más común en las fases recesivas del ciclo, siendo su propósito general la inclusión de los grupos más desfavorecidos, ya sea económica o socialmente. También se utilizan para alentar la formalización de los ingresantes al mercado laboral, y entonces se los identifica como programas para el primer empleo.

También forman parte de estas políticas aquellas que suponen la creación directa de empleo en el sector público. Estas últimas tienen como propósito que los individuos adquieran la calificación mínima requerida para acceder a un puesto, como paso previo para hallar un empleo regular o para generar admisibilidad para el cobro de los beneficios del seguro de desempleo, y por lo general están dirigidas a jóvenes y a desempleados de larga duración.

En este tipo de intervenciones, es necesario distinguir la creación de empleo temporario del empleo de tipo permanente. El empleo temporario está dirigido a individuos con escasa o nula experiencia en el mercado de trabajo, a grupos con problemas de inserción y a desempleados de larga duración, y consiste –como se dijo anteriormente– en proporcionar a los individuos la calificación mínima para ocupar determinados puestos de trabajo. También incide en el diseño de este tipo de programas la remuneración ofrecida a los participantes, normalmente baja, para evitar la dependencia respecto del programa y mejorar la focalización. En este caso, el objetivo es actuar como disparador de las trayectorias laborales de los individuos y colaborar para que ellos alcancen, en el largo plazo, una inserción en empleos de buena calidad.

Dentro de estas políticas, se incluyen todas aquellas acciones destinadas a colaborar con el lanzamiento de proyectos productivos pequeños. Se tienen en mente aquellos proyectos de inversión que enfrentan problemas crediticios o de financiamiento, por falta de garantías o de otros

medios que les permitan a los bancos y a los proveedores de fondos en general, garantizar los préstamos que les podrían otorgar. Una de las maneras de poner en marcha este tipo de políticas es, por ejemplo, proporcionando a los desempleados los fondos correspondientes a las cuotas del seguro de desempleo a las que tiene derecho por sus meses de aporte. El objetivo es que el trabajador desempleado cuente con una suma de dinero lo suficientemente grande como para iniciar una actividad de manera independiente. Algunos programas también suministran apoyo técnico para la identificación y formulación de proyectos de inversión. Esto constituye uno de los más claros ejemplos de articulación entre políticas, donde la división entre lo pasivo y lo activo carece de sentido práctico para su instrumentalización.

Las dudas planteadas para este tipo de intervenciones son: ¿Cuál es la duración óptima de estos empleos o de estos subsidios al empleo? ¿Cuál es el nivel óptimo de cada uno de ellos? ¿Cuál es el impacto del denominado “peso muerto”, es decir, de aquellos empleos que igualmente se hubieran creado en ausencia de la política? ¿Cuál es la importancia del “efecto desplazamiento”, es decir, del reemplazo que las firmas realizan entre empleos promovidos y no promovidos, en respuesta a los incentivos que genera este tipo de intervención?

D. Mezcla de políticas y programas

Es perfectamente viable pensar que los estados combinen diferentes medidas de las políticas y los programas descritos en los párrafos precedentes. Por ejemplo, tomando al conjunto de beneficiarios del seguro de desempleo (véase el próximo apartado) podría proporcionársele la capacitación y el entrenamiento necesario para que sus integrantes pudieran reinsertarse en el mercado laboral, o colaborar en el proceso de búsqueda de empleo, impartiendo asistencia en campos diversos, desde la preparación de los currículums vitae, hasta programar la misma estrategia de búsqueda. También se podría pensar en seleccio-

nar entre estos beneficiarios a los más vulnerables o a un grupo particular con problemas de empleo, con el fin de proporcionarles un empleo temporario en el sector público, que contara con alguna forma de capacitación o entrenamiento. Asimismo, los programas de entrenamiento podrían realizarse a solicitud de las firmas que necesitaran tal o cual habilidad y, de ese modo, se estarían subsidiando, de una forma un tanto indirecta, los costos fijos de entrenamiento en los que necesariamente debe incurrir la empresa luego de la contratación de personal. El ahorro también podría operar en el proceso de contratación en sí mismo, empleando a las agencias de empleo como auténticas empresas de selección de recursos humanos.

Evidentemente, se cuenta con elementos que avalan la integración de diferentes dispositivos de ayuda a los desempleados y la posibilidad de articularlos en una política única que genere mejoras en las probabilidades de inserción laboral de las personas.

E. Seguro por desempleo

El seguro por desempleo consiste en una suma de dinero que se entrega al trabajador desempleado que ha aportado al fondo (además de otros requerimientos de selección), por un período de tiempo limitado. En este sentido, se trata de un seguro de tipo contributivo. El nivel de beneficio consiste en una fracción del salario del desempleado en su último empleo, estableciéndose una norma según la cual dicho beneficio disminuye conforme aumenta el período que el individuo permanece desempleado.

Una de las críticas que suele hacerse a este tipo de política es que no llega a un grupo importante de personas desempleadas, debido a las restricciones impuestas para realizar la selección de los posibles beneficiarios. Estos individuos son, por lo general, jóvenes recién ingresados al mercado de trabajo; desempleados de larga duración, que no aportan desde hace mucho tiempo y que ya pasaron por el seguro sin lograr

reinsertarse y, además, quienes están ocupados en el sector informal (una categoría muy desarrollada en los países menos desarrollados). También suelen cuestionarse los problemas de incentivos que genera. Para ello, se acude a una representación hipotética en la cual la tasa de reemplazo (es decir, la relación entre el beneficio y el salario del individuo en su última ocupación) sea igual a la unidad. En ese caso, como el incentivo para encontrar un empleo desaparece, la búsqueda activa se interrumpe. El principal problema de este planteo es que durante el lapso en que el individuo permanece desempleado, se produce la obsolescencia de su capital humano y se acrecientan los problemas de inserción hacia el futuro; además de la consecuencia más directa de prolongar la duración de los episodios de desempleo y de contribuir, por esa vía, a un aumento de la tasa de desocupación. En cambio, la principal ventaja de este dispositivo consiste en financiar, aunque más no sea en parte, la búsqueda de empleo. Esto permite al trabajador desocupado dedicar más tiempo a conseguir un empleo que él considera adecuado, mejorando la calidad del enlace (*matching*). Entre los elementos que definen la calidad del enlace se encuentra la estabilidad del nuevo puesto, por lo que, en consecuencia, el seguro de desempleo (SD) estaría de alguna manera posibilitando una mayor estabilidad laboral, un fenómeno por cierto deseable desde la perspectiva del bienestar del trabajador.

F. Prestaciones por jubilación anticipada

Un instrumento utilizado en numerosos países que tienen un sistema de seguridad social relativamente desarrollado consiste en otorgar prestaciones por jubilación anticipada para aquellos trabajadores cercanos a la edad de retiro que, al caer en el desempleo, no cuentan con grandes chances de reinserción laboral. Debido a que, tanto los esfuerzos para la reinserción como la baja rentabilidad social que podría tener aplicar programas de capacitación y entrenamiento, no

se muestran muy alentadores, la alternativa de otorgar una prestación monetaria que sirva de puente entre la salida del empleo y la edad normal de retiro se convierte en una opción para mantener el bienestar de estos trabajadores.

Este tipo de política no se ajusta de manera estricta a lo que hasta aquí se vino tratando como programas de protección al desempleo que buscan fortalecer la empleabilidad de la fuerza laboral. Por el contrario, tratan, de alguna forma, de restringir la oferta laboral y con ello descomprimir las presiones sobre un mercado laboral cuya demanda no se incrementa con la celeridad necesaria como para absorber el aumento de la oferta.

G. Indemnización por despido

La indemnización por despido es un pago único que realiza el empleador al trabajador, basado en la antigüedad en el puesto y en el salario que percibe. La cobertura de la prestación abarca a los trabajadores despedidos sin justa causa, a los contratados y, principalmente, a los del sector privado. Se integra, por lo general por dos conceptos: el preaviso² y la indemnización propiamente dicha.

En el nivel internacional, este mecanismo asume distintas modalidades, las que pueden ser revisadas en Vodopivec (2004). En este documento no se aborda este tema en profundidad debido a que suele argumentarse que esta regulación protege al empleo, a pesar de que puede ser interpretada como protegiendo al desempleo, pues proporciona una suma de dinero al trabajador que sufre dicha contingencia. La importancia de la indemnización por despido radica en su incidencia sobre el costo de despido. Algunos autores que estudian la relación entre el nivel de desarrollo económico de los países y el costo de despido hallan que, generalmente, en los países menos desarrollados y con mayor informalidad, los costos de despido son mayores (FIEL, 2007).

También suele argumentarse que la indemnización por despido se ase-

² En el caso argentino, el preaviso es de un mes cuando la antigüedad en el trabajo es menor a cinco años y de dos meses cuando ésta es mayor.

meja más a un seguro que el propio seguro por desempleo, con una prima que depende del riesgo de despido y del salario pagado al trabajador. Como tal y al depender de los años de antigüedad, se dice que se trata de un mecanismo que discrimina a los nuevos trabajadores, a las mujeres y a los trabajadores que tienen participación intermitente en el mercado laboral. Empíricamente, los efectos económicos de las indemnizaciones en el mercado laboral han sido escasamente estudiados, debido a las restricciones existentes en la disponibilidad de datos sobre su cobertura e incidencia.

H. La integración de las políticas

Un aspecto a tener en cuenta al plantear la articulación de las políticas, es la capacidad integradora que presentan algunas de las examinadas en los párrafos precedentes. Tal es el caso de las agencias de colocación que, como lo muestra la experiencia, se han usado de manera muy eficaz tanto para la administración de las prestaciones por desempleo, como para coordinar los programas de entrenamiento y de capacitación, ayudando a enlazar puestos vacantes con individuos buscadores de empleo, en mercados laborales fuertemente afectados por problemas de asimetría de la información. También se debe incorporar la territorialidad, muy importante en países extensos como la Argentina, donde este tipo de política puede tener un plus de efectividad.

En lo que hace a la provisión pública o privada de los servicios que implica la política del mercado de trabajo parece existir un acuerdo sobre los sectores de mercado que atiende uno y otro tipo de instituciones. El sector privado se orienta al sector de trabajadores más calificados, que padecen un episodio de paro transitorio y que requieren una mínima ayuda para reinsertarse en el mercado de trabajo, mientras que el sector público estaría cubriendo la demanda de los “parados” que se encuentran en una mayor desventaja relativa y que, generalmente, carecen de fondos suficientes para financiar la búsqueda de empleo.

También hay ciertos aspectos comunes entre las indemnizaciones por despido y el seguro por desempleo. Muchas veces las prestaciones provenientes de este último tipo de protección son entregadas en una suma fija en lugar de hacerse en cuotas, lo que podría interpretarse como una mejora o aumento en el monto de la indemnización por despido, debido al similar efecto que puede ejercer sobre el comportamiento del trabajador.

2.5. Evaluación y problemas de diseño

Esta sección se ocupa de describir las técnicas de evaluación más comunes que son utilizadas para conocer el impacto de las políticas. Entre ellas se incluyen: a) las más descriptivas, que consisten en operaciones de monitoreo de beneficiarios y gastos, y que suelen aplicarse tanto a las políticas que buscan directamente la inserción o reinserción, como a las que les interesa más –y antes que nada– sostener ingresos y evitar episodios de pobreza monetaria; y b) las que aplican el diseño experimental o cuasiexperimental para evaluar los impactos de las políticas enfáticas sobre el objetivo de eficiencia. También se trata el problema de los incentivos y las posibles consecuencias a las que puede dar lugar el diseño de una política.

Para poder juzgar si los recursos utilizados en las políticas fueron eficaces, es necesario evaluar sus resultados. Mediante estas evaluaciones, se puede juzgar el efecto que tuvieron sobre la eficiencia y sobre la equidad. Asimismo, el impacto puede sopesarse teniendo en cuenta las consecuencias sobre los agentes directamente implicados, sobre el bienestar colectivo, o sobre ambos. Este aspecto no debe perderse de vista, dado que marca la diferencia entre lo que es un análisis parcial del problema y un problema de equilibrio general.

Existen diferentes formas de evaluación de las políticas, entre las que figuran el monitoreo de desempeño, las evaluaciones de impacto, las que tienen en cuenta costos y beneficios, y las evaluaciones de proceso.

La primera y la cuarta modalidad constituyen análisis de tipo descriptivo que orientan sobre el funcionamiento del programa y se basan por lo general en indicadores de desempeño. Las evaluaciones de impacto y el análisis beneficio-costos hacen uso de técnicas econométricas un tanto más sofisticadas y tratan de controlar el comportamiento de algunas variables que tienden a oscurecer el verdadero impacto del programa. En particular, la evaluación de impacto pretende saber si una política específica tuvo o no tuvo éxito y busca cuantificar su resultado. También interesa dentro de este contexto si la política generó consecuencias atribuibles a sus logros. Para ello, se han desarrollado varios métodos con el objeto de juzgar la eficacia de las políticas. Todos ellos se basan en la noción de ganancia potencial, entendida como las diferencias en el nivel de un indicador en presencia y en ausencia de la política en cuestión.

El problema evaluativo consiste en lo siguiente:

- a. existe un antes y un después de la aplicación de la política (por ejemplo, un programa de entrenamiento laboral);
- b. hay grupos: uno es objeto de la política (por ejemplo, el grupo al que se le proporciona el entrenamiento) y otro, no (el grupo al que no se le proporciona el entrenamiento). Estos grupos por lo general reciben las denominaciones de “grupo experimental” o “grupo tratado” (T) y “grupo de control” (C);
- c. hay un programa en el cual se participa o no se participa;
- d. hay una variable que se usa para medir el impacto (por ejemplo, el salario o la productividad, o la probabilidad de inserción en el caso de los desempleados).

Ante estos datos, el evaluador o analista está capacitado para medir la ganancia del tratamiento, que es definida como la diferencia en la variable de resultado de los dos grupos que participan en el experi-

mento, con y sin tratamiento (o entre el T y el C). Esta diferencia es lo que suele denominarse “contrafáctica”,³ dado que resulta imposible observar el nivel de la variable usada para medir impacto de una misma persona con y sin tratamiento a la vez. Una alternativa interesante y de implementación menos costosa es juzgar la eficacia de la política observando otra variable de contraste: la proporción de participantes en el programa que ha resultado beneficiada. Esta proporción podría ser considerada como la ganancia media del “tratamiento”, la que deberá ser comparada con alguna variable representativa del costo de ese tratamiento. Estas evaluaciones, de carácter más bien microeconómico, permiten juzgar el impacto de la política sobre los sujetos directamente involucrados. No obstante, la implementación de políticas de mercado de trabajo suele provocar cambios en las decisiones de otros agentes, por lo que resulta imprescindible tomarlas en cuenta en el momento de hacer una evaluación que podría denominarse de equilibrio general. Los principales efectos indirectos de las políticas son:

- a. *el desplazamiento*: los empleos creados por una política pueden llegar a destruir otros empleos allí donde la medida no se aplica. Esto sucede, por ejemplo, si las empresas que han recibido un subsidio para la contratación de mano de obra, expanden su producción y aumentan su participación en el mercado, a expensas de otras que no han sido beneficiadas por la medida y que deben necesariamente reducir su producción y, por consiguiente, el empleo;
- b. *la ganancia inesperada (o windfall)*: los desempleados que consiguen empleo lo hubieran conseguido en ausencia de la medida de política;
- c. *la sustitución*: ocurre cuando el flujo de empleos creados por una medida en particular perjudica a otros que no son beneficiarios de la medida;
- d. *los impuestos*: se relacionan con el mecanismo de financiamiento de las medidas. Si se financian con impuestos, la política termina afectando negativamente a todos los contribuyentes.

³ En el sentido de que se trata de una variable simulada, que no responde estrictamente a los hechos porque es imposible que eso suceda.

La información disponible para la evaluación proviene de encuestas, de registros administrativos y de entrevistas. Suele mencionarse el costo de las encuestas como un limitante para su implementación y uso, por lo que muchos autores señalan la necesidad de prever los gastos necesarios para la producción de información al programar el presupuesto de las políticas. Los datos de los registros administrativos, por su parte, no siempre están disponibles para quien debe efectuar una evaluación, debiéndose considerar por lo tanto que no fueron recabados con el propósito principal de realizar la evaluación. Las entrevistas y los estudios de caso son herramientas muy usadas para la evaluación de determinados impactos, por ejemplo, los de ganancia inesperada. Las entrevistas tienen la cualidad peculiar de que permiten indagar acerca de un número elevado de variables, lo que resulta imposible, tanto en las encuestas como en los registros administrativos, debido a la cantidad de casos sobre los que se construye la información que usan estas dos últimas fuentes.

Una de las principales ventajas de contar con datos apropiados y relevantes específicamente con el fin de evaluar impacto es que puede aplicarse el método experimental que consiste en seleccionar una muestra aleatoria de individuos, asignar un subgrupo al programa y mantener al otro como grupo de control. Se trata de los denominados experimentos sociales, y el proceso por el cual se seleccionan los grupos se denomina “aleatorización”. Si los dos grupos son lo suficientemente grandes, la aleatorización asegura que, en promedio, no deben existir divergencias entre las características observadas y las no observadas, eliminando con ello problemas tales como el sesgo de selección o las variables omitidas. La diferencia de resultados (ingresos, productividad, etc.) observada entre ambos podrá adjudicarse de manera directa a la política que se está evaluando. No obstante, se reconocen otros sesgos en este tipo de procedimiento, como el conocido “efecto Hawthorne”, que es el comportamiento del individuo provocado justamente por su participación en el programa, que puede darse tanto en el grupo experi-

mental como en el de control (Dar y Tzannatos, 1999). Por lo general no se dispone de este tipo de datos, siendo más común contar con información de fuentes secundarias, como las encuestas. Éstas permiten generar pseudoexperimentos, en los que el grupo “sometido al tratamiento” incluye a participantes en el programa o política, mientras que el grupo de control está constituido por personas que no pertenecen al programa, por individuos que desertaron o por personas que no fueron admitidas pero que son muy similares (cuanto mayor sea la similitud, mejor) a las sometidas al tratamiento. El principal problema en este caso es el denominado “sesgo de selección”, que implica que los individuos que participan en el programa pueden tener algunas características inobservables para el analista pero que terminan teniendo cierta incidencia en el resultado final. El evaluador, al seleccionar individuos para el grupo de control, tratará de buscar los más parecidos al grupo tratado en términos de variables observables y dispondrá de algunas herramientas econométricas específicas. Pero aun así, en algunos casos persiste el problema del sesgo de selección (Heckman y cols., 1998 y Heckman y cols., 1999).

Una vez superada la instancia de selección del método adecuado para los datos disponibles, se deberán seleccionar los estimadores que serán usados para apreciar el impacto de los programas y de las políticas. Uno de esos estimadores es el conocido como el antes y después, que consiste en evaluar la diferencia de un resultado antes y después de que el programa haya tenido lugar, siempre con el mismo grupo tratado. La hipótesis con la que se trabaja es que el antes y después del grupo de control es igual a “cero”, lo que pretende significar que el tratamiento no tiene por qué haber afectado al grupo. Este método es muy útil cuando no se dispone de datos acerca del grupo de control. Si la hipótesis de diferencia “cero” entre el antes y el después para dicho grupo es verdadera, la diferencia que calcula el analista para el grupo experimental, estará libre de sesgo.

Otra alternativa la constituye el denominado “estimador de diferencias

en diferencias”, donde la ganancia atribuible al programa es la diferencia entre dos diferencias: la correspondiente al grupo tratado y la correspondiente al grupo de control, ambas evaluadas antes y después de que el programa fuera implementado. La hipótesis que se plantea en este caso y que pretende ser rechazada es que la diferencia es nula. Una ventaja de este método es que está libre del sesgo que pueden introducir en la medición los acontecimientos agregados y que nada tienen que ver con el programa que se está evaluando; mientras que una desventaja es la mayor exigencia de información que requiere.

Si se cuenta con datos de corte transversal que describen las respuestas del grupo tratado y del grupo de control, surge la posibilidad de comparar simplemente los resultados promedios de ambos grupos. La ganancia en este caso se mide como la diferencia después entre el grupo tratado y el grupo de control. Como siempre, en este caso se supondrá que el grupo de control tiene una diferencia de media, antes y después del tratamiento, igual a cero. Si se acepta esta hipótesis, el estimador de ganancia está libre de sesgo. Pero para que este método arroje buenos resultados, el grupo experimental y el grupo de control deben ser iguales.

2.6. Conclusiones

La antigua división entre políticas activas y pasivas es cada vez más difusa, tanto en el planteo teórico como en el plano práctico de la medición. Las políticas pasivas, como el seguro de desempleo, tienen un papel cada vez más activo. Algunas de las políticas bien conocidas pueden usarse para promover la coordinación entre aquellas otras más concentradas en la eficiencia y más concentradas en la equidad. Los servicios de colocación, por ejemplo, desempeñan un papel muy importante en la coordinación de políticas como las de prestaciones por desempleo y las de capacitación y entrenamiento. Quizá prestando más atención a los principales problemas que presentan estas acciones (por

ejemplo, los problemas de incentivos), podría llegar a establecerse una coordinación a través de ellas.

Claro que para tener políticas efectivas, hay que contar con instituciones capaces de gestionar y evaluar con consistencia las acciones realizadas por los Estados. Es por ello que simultáneamente a cuidar los aspectos relacionados con el diseño de las políticas y de los programas, debe analizarse el marco institucional en el cual ellos se desarrollan. Instituciones fuertes, transparentes y con credibilidad son una condición necesaria para el funcionamiento adecuado no solamente de los programas de mercado de trabajo sino de cualquier reforma que se quiera aplicar en el plano económico o social. Esta recomendación es particularmente útil en países en los que son distintas las instituciones que administran los programas de empleo o de protección al desempleo en un sentido amplio. En estos casos, valen los esfuerzos por lograr lo que se denomina “la coordinación institucional” (Betcherman y cols., 2000).

Lógicamente, existen diferentes formas y caminos para lograr la integración y la coordinación institucional. En particular, en un país como la Argentina, donde existe una estructura de gobierno federal con financiamiento interjurisdiccional de las políticas y programas de protección, estos aspectos requieren un tratamiento intensivo que escapa a esta sucinta revisión.

c. 3

*Los programas de protección
al desempleo en la Argentina*

3.1. Introducción

El objetivo de este capítulo es describir las políticas y los programas de protección al desempleo que se desarrollaron y que se desarrollan en la Argentina, desde la implementación de este tipo de acciones hasta el período 2006-2007. Para hacerlo se tuvieron en cuenta las dimensiones tradicionales para esta clase de inventario o recuento: la legislación respaldatoria, los objetivos de los programas, su vigencia temporal y sus destinatarios o beneficiarios. Algunos análisis suelen mencionar cuestiones relacionadas con el financiamiento, con la exigencia o no de contraprestación y con el tipo de beneficios recibido por los participantes, según éstos sean monetarios o en especies.

Para comenzar, es necesario precisar algunos conceptos. En este documento se entenderá por “políticas y programas de protección al desempleo” a cualquier acción desplegada por el Estado con el propósito explícito de ayudar, no importa cómo ni de qué manera, al individuo desempleado. Tampoco importa en esta definición a qué tipo de desempleo se dirige la acción y si está orientada a alguna finalidad productiva o simplemente está pensada para sostener el “ingreso caído” por el episodio de desocupación. Si bien esto resuelve en buena medida la tarea de análisis y evaluación de las políticas, la ambigüedad que se le ha dado al término “desempleo” o “desempleado” hace que en ciertas ocasiones, se diluya el referente empírico del examen. No obstante, se incluirán en la categoría mencionada todas aquellas acciones que mencionen el término “desempleado” para definir el grupo focal.¹ En la próxima sección se narra una breve historia sobre lo que han sido, en la Argentina, las políticas del mercado de trabajo (PMT) y las políticas y programas de protección al desempleo (PPD). En la sección 3.3., se examina la evolución del gasto invertido en este tipo de políticas, específicamente durante el período sobre el cual se cuenta con información pertinente. Luego, en la sección 3.4., se analizan algunas características de los principales programas haciendo hincapié en la

¹ Tradicionalmente, en censos y encuestas a hogares, se utiliza el término “desempleado” para nominar la carencia de empleo, conjuntamente con la búsqueda activa. El acceso a los programas plantea exigencias de diverso tipo, desde alguna documentación respaldatoria (telegrama de despido, por ejemplo), hasta otras en las que sólo basta la declaración del individuo.

población objetivo, los beneficiarios efectivos y presentando algunos datos más detallados, cuando se cuenta con ellos. La sección 3.5. desarrolla las conclusiones y, en el Anexo 3.1., se presenta un listado que resume las características salientes de los programas desarrollados y de aquellos que aún se encuentran vigentes. Finalmente, en el Anexo 3.2. la información adicional recabada se organiza en cuadros y gráficos.

3.2. Un poco de historia

Se podría segmentar la historia de las PPD en dos grandes partes: antes y después de la década de 1990, casi de la misma manera en que se dividió la evolución del desempleo en el Capítulo 1. Hasta 1990, poco o nada se había realizado en la materia, lo cual era completamente lógico debido a la magnitud del fenómeno hacia el cual van dirigidas estas políticas y programas. Los antecedentes quizá podrían hallarse en intervenciones de otra naturaleza, más relacionadas con la protección social en general, como es el caso de los trabajos de asistencia social de iglesias, de organizaciones no gubernamentales o algunas acciones aisladas del Estado, pero no se encuentran políticas y programas dirigidos a un sector específico de la población hasta 1991, cuando se empieza a atender la problemática de los desempleados. Claro que en esto, como en otras dimensiones de la vida social, la Argentina no es la excepción. En este país, ocurre lo que en América latina y en otros lugares del mundo, es decir que se genera una respuesta –un tanto tardía– a las decisiones tomadas en los países más desarrollados y, en especial, a las decisiones tomadas en Europa.

La Ley de empleo N° 24.013 (LNE) de 1991 es el primer antecedente institucional que se propone tomar parte en el fenómeno del desempleo. Con el Artículo 3 de esta Ley, se instala en la sociedad argentina el tema de la protección y ayuda a los trabajadores desempleados y/o con problemas de inserción laboral. Allí, de manera clara y específica, se definen las “políticas de empleo” como todas las acciones de servi-

cios de empleo, de promoción y defensa del empleo, de protección a los trabajadores desempleados, de formación y orientación profesional para el empleo. Además, se establece que la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 24.013 es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con lo que se le otorga a este organismo la responsabilidad de establecer programas destinados a fomentar el empleo de los trabajadores que presentan mayores dificultades de inserción laboral.

Con esta ley, también se puso en marcha un conjunto de acciones cuyo propósito era mejorar las posibilidades de inserción laboral de una amplia gama de personas desocupadas y, al mismo tiempo, posibilitar una mejor adecuación a los requerimientos y demandas en materia de recursos humanos, formulados por el sector público y privado. Puede decirse que hasta la implementación del Programa Jefes de Hogar en 2002 ese propósito se había debilitado, para luego tomar fuerza en discusiones más recientes y en la política pública en materia de empleo que comienza aproximadamente en 2003.

Desde el mismo ámbito de aplicación de la LNE, quedaron definidos los aspectos centrales para el tema evaluado en este estudio: a) la legitimación de la intervención del Estado en cuestiones de empleo (artículo 2, inc. a); b) la necesidad de prevenir y regular las consecuencias del cambio tecnológico (artículo 2, inc. b); c) el reconocimiento explícito de una distribución desigual de las oportunidades de inserción laboral (artículo 2, inc. d); d) la incorporación de los problemas de asimetría de la información, muy importante en los mercados de trabajo (artículo 2, inc. g); y, por último, e) la organización de un sistema “eficaz” de protección al desempleo (artículo 2, inc. h), entre otros puntos.

Si bien la atención dada a cada uno de estos aspectos fue diferente, la ley en sí misma no dejó de ser premonitoria de los hechos que se sucedieron desde la segunda mitad de los años noventa. Tal como fuera comentado en el Capítulo 1, el desempleo comenzó a tener una dinámica distinta en relación con otros agregados macroeconómicos.

De una evaluación sucinta del texto de la LNE surge como tema más

preocupante el relacionado con la promoción y defensa del empleo (título III), y le siguen en orden de importancia el tema de la institucionalización del seguro por desempleo (título IV) y de la regularización del empleo no registrado (título II). En esos tres puntos, se resuelven casi las tres cuartas partes de la extensión total de la ley. Desde la perspectiva de las PPD, los títulos III y IV son los más importantes, ya que en ellos se enuncian: las medidas y los incentivos para la generación de empleo, los programas de empleo para grupos especiales de trabajadores, el fomento del empleo mediante emprendimientos productivos, previendo los programas de emergencia ocupacional y la implementación del SD.

Pero esto no implica que los demás títulos de la ley no incluyan aspectos relacionados con la protección al desempleo, muy por el contrario, en el Capítulo 1 del título V, por ejemplo, se trata el problema de la formación profesional para el empleo, considerando la situación de los cesantes (“... para facilitar la reinserción laboral de los trabajadores desocupados...”) y la de los nuevos trabajadores (... para “facilitar... el primer empleo de jóvenes y su formación y perfeccionamiento laboral”). En el título VIII de la ley se trata el financiamiento de las PPD. Y, en el Capítulo 1 (artículo 143), se estipula la creación del Fondo Nacional de Empleo (FNE), mediante el cual se financiará en el futuro un importante conjunto de programas. Los recursos de este Fondo provendrían de aportes y contribuciones privados y de aportes del Estado. Entre estos últimos, se prevén las donaciones, los subsidios y las subvenciones. Se encarga al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social todo lo concerniente a la Administración y Gestión del FNE y se determina la creación de una Comisión Bicameral cuya función será la supervisión del cumplimiento de la LNE.

Los primeros programas surgieron a la luz de los temas tratados como prioritarios en la LNE y fueron financiados con recursos provenientes del FNE. Para ello fue muy importante la creación del Sistema Único de Registro Laboral, un programa que se incorpora en 1995 a la Secretaría

de Empleo y Formación Profesional, y mediante el cual se asigna a la Dirección Nacional de Promoción del Empleo la responsabilidad del diseño, el desarrollo y la implementación de acciones que faciliten la inserción laboral y mejoren las condiciones de empleabilidad, a la vez que se busca optimizar los recursos destinados a las prestaciones por desempleo. También se le asigna la responsabilidad de coordinar con las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral la supervisión del desarrollo de los programas de empleo y capacitación laboral.

Desde ese momento se crearon numerosas Agencias territoriales de empleo, las Oficinas públicas de empleo y las Agencias públicas de colocación, todas como entidades gubernamentales de intermediación laboral. “Asimismo, otras áreas del Estado (nacional, provincial o municipal), tales como las que promueven capacitación en el agro, la pequeña y mediana empresa, la formación e integración al mercado de trabajo de la mujer, o el fomento que desde las universidades públicas, a través de las Bolsas de Trabajo o Pasantías que realizan los estudiantes y graduados, median en el mismo sentido” (Lanari, 2003). Estas iniciativas serán clave para la reestructuración de los programas luego de la crisis de 2001-2002 y de la reconversión de los sistemas de protección posteriores al Programa Jefes de Hogar.

Muchas normas específicas se promulgaron para acompañar las crecientes dificultades de inserción a las que se enfrentaba la población trabajadora de la Argentina durante los años noventa. Una de tantas fue la Resolución 313/94, mediante la cual se diseñaron las políticas de formación profesional y diversos programas para atender a la población desocupada y, con la promulgación de la Ley N° 24.576 de 1995, se terminó de configurar el marco legal para impulsar el conjunto de iniciativas expuestas en la LNE. De los programas de capacitación que se desarrollaron desde 1994 hasta 2001, aproximadamente la mitad mencionó explícitamente a los desocupados entre sus beneficiarios potenciales. Una caracterización muy compacta de estos programas puede consultarse en el Anexo 3.1.

Pero las PPD más populares durante la década de los noventa fueron los denominados programas de empleo transitorio, entre los que se encuentra el Programa Trabajar, que fue objeto de varias evaluaciones de impacto. Tres son las características centrales de este tipo de PPD: la inserción directa, el empleo transitorio y el trabajo en obras de infraestructura económica de interés social. A partir del emblemático Programa Trabajar, entre 1995 y 2002, se multiplicaron los programas de este tipo, y se llegaron a gastar importantes sumas de dinero para ayudar con ingresos y con mayores probabilidades de integración social a personas con problemas de inserción laboral (Lanari, 2003).

Si bien en el Anexo 3.1. se puede tener una idea más detallada de cada uno de ellos, los programas de creación de empleo directo nacionales fueron: el Programa Intensivo de Trabajo (PIT), el Programa de Asistencia Solidaria (PROAS), el Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO), el Programa Asistir (ASISTIR), el Programa Trabajar (PT), Servicios Comunitarios (PSC), Emergencia Laboral (PEL), Desarrollo de Empleo Local (PDEL), Crear Trabajo (PCT), el Programa Jefes de Hogar (PJH) y el Programa de Inserción Laboral (PIL), entre otros. Con excepción del PROAS, el PRENO y ASISTIR, los programas de creación directa de empleo mencionan la condición de “desempleado” como primer requisito de acceso al programa.² También el PJH, si bien había sido diagramado para ayudar preferentemente a los jefes de hogar independientemente del género, tenía a los jefes de hogar “desocupados” como la población objetivo más importante (más tarde aparecieron los jóvenes, los ocupados de bajos ingresos, etc.).

Un factor de preocupación de estos PPD es la pobreza. En 6 de los 14 programas más importantes ejecutados entre 1995 y 2006 figura como requisito de acceso a los beneficios. Tal es el caso de las versiones II y III del PT, del PROAS y del PRENO, del PJH y del PEL. Pero la característica más notoria es que la condición de “pobreza” está ligada a la condición de actividad “desempleado”, de lo cual surge la hipótesis de que uno y otro fenómeno están estrechamente relacionados.

² Las excepciones mencionadas también tienen entre sus condiciones de acceso ser “desempleado”, pero no en primer lugar.

A la par de estos programas, en 1994 se impulsó una serie de iniciativas destinadas a promover el empleo privado en ramas tales como el sector Agropecuario o la Construcción. El objetivo siempre fue el de mitigar los efectos de la transformación productiva y tuvo como destinatarios a los desocupados pobres. Entre los programas más importantes se destacan el Programa Social Agropecuario y el programa Forestar. La importancia mayor de estos programas radicó en alcanzar la cobertura de los sectores tradicionalmente excluidos de la política social y no cubiertos por el SD en ese momento: la población rural.

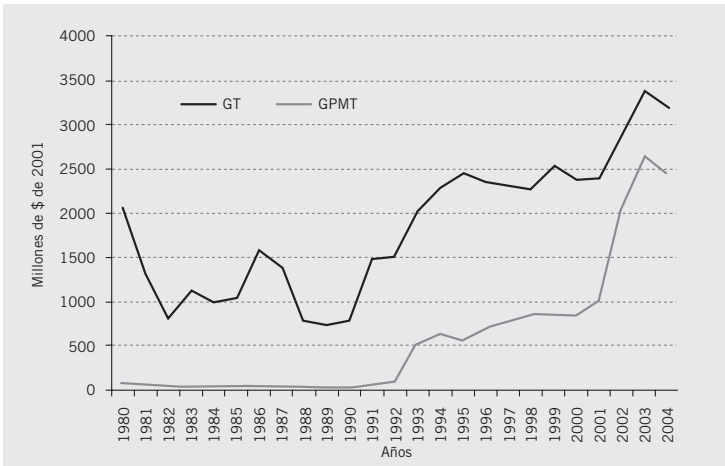
3.3. El gasto de las PMT y de los PPD

Durante la primera fase de las PMT, entre la promulgación de la Ley N° 24.013 y la crisis de 1995, los PPD estuvieron a cargo del Gobierno Nacional (GN). Como se dijo anteriormente, esa ley establecía como autoridad de aplicación de las políticas de empleo al Ministerio de Trabajo, pero debido al fuerte crecimiento y a la persistencia de la desocupación que tuvo lugar durante la segunda mitad de la década de 1990 y principios de la actual, los gobiernos provinciales comenzaron a crear y a ejecutar programas propios con el fin de complementar las acciones desplegadas por el GN.

Un indicador de la importancia dada por la política pública al trabajo, es el volumen de gasto público total destinado a dicha finalidad. En el Gráfico 3.1. se muestran el Gasto Público Total con la finalidad Trabajo y el Gasto Público Total en lo que podría denominarse Políticas del Mercado de Trabajo, grupo que incluye las políticas de empleo y las prestaciones por desempleo. Desde esta perspectiva, se distinguen claramente varias etapas que también aparecerán luego, cuando se analicen las proporciones del gasto en trabajo en el Gasto Público Total: 1980-1992, 1992-1995, 1995-2001, 2001-2003, 2003 hasta la actualidad. Durante el primero de los períodos mencionados, la importancia dada a las políticas de empleo es prácticamente nula; luego,

entre 1992 y 1995 aumenta fuertemente; entre 1995 y 2001 aumenta de manera suave; crece ostensiblemente entre 2001 y 2003, y cae en la etapa final. Los porcentajes anuales de cambio en los valores a precios 2001, son los que se muestran en el Cuadro 3.1.

Gráfico 3.1. Gasto Público en trabajo y políticas de mercado de trabajo, Argentina, 1980-2004



Notas: GT: Gasto Total finalidad

trabajo (incluye GPMT más asignaciones familiares). GPMT: Gasto Políticas de Mercado de Trabajo (incluye políticas de empleo y proyección al desempleo).

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la DNAGPyPS.

La columna GT muestra el gasto total en la finalidad trabajo y la columna GPMT muestra el gasto en las políticas del mercado de trabajo. En este sentido, podría decirse que el gasto en trabajo ha sido claramente anticíclico: aumentó más en los períodos de más fuerte aumento de la desocupación y cuanto más profunda fue la fase recesiva del ciclo por el que atravesó la economía argentina.

Lo destacable de esta información se vincula con el fuerte crecimiento del gasto en las PMT durante la segunda mitad de los años noventa, período de recuperación de la actividad económica y de caída de la desocupación, como ya se observara en el capítulo 1. Pero lo cierto es que es muy difícil, sino imposible, establecer la causalidad de los hechos y plantear, por ejemplo, en qué medida el aumento del gasto en este tipo de políticas se relacionó con una reducción en el nivel de la desocupación.

Cuadro 3.1. Tasa de cambio del Gasto Público en trabajo y políticas de mercado de trabajo (% anual), 1980-2004

Período	GT	GPMT
1980-1992	-2,3	2,5
1992-1995	6,8	4,2
1995-2001	-0,3	12,2
2001-2003	20,9	84,1
2003-2004	-6,0	-7,1

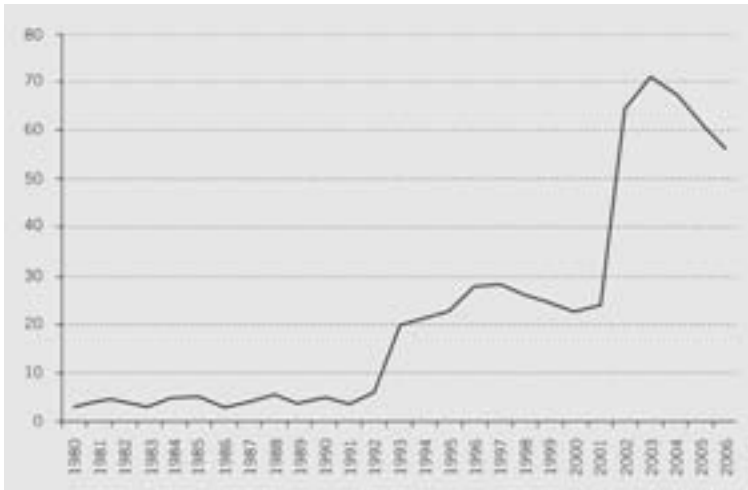
Notas: GT: Gasto Total finalidad trabajo (Incluye GPMT más asignaciones familiares).

GPMT: Gasto Políticas de Mercado de Trabajo (incluye políticas de empleo y protección al desempleo).

Fuente: construcción propia a partir de datos provistos por DNAGPyPS.

Hasta aquí, se apreciaron solamente cifras de gasto en moneda constante, pero una manera alternativa de evaluar la importancia dada al trabajo por la política pública consiste en mirar cifras relativas. Para ello, se han construidos tasas o razones: a) la de *gasto público*, que resulta del cociente entre el Gasto Público y el PBI; b) la de *gasto social*, del cociente entre el gasto destinado a finalidades sociales sobre el gasto público total; c) la de *gasto en trabajo*, del cociente entre el gasto con finalidad trabajo y el gasto social total; d) la de *política de mercado de trabajo*, del cociente entre el gasto en programas de empleo y prestaciones por desempleo y el gasto en trabajo. Todas estas tasas, para el período 1980-2006, figuran en el Cuadro A3.II (que puede consultarse en el Anexo 3.2. del final de este capítulo) y la última se muestra en el siguiente Gráfico 3.2.

Gráfico 3.2. Gasto en Trabajo como proporción del Gasto Público Total



Fuente: elaboración propia a partir de datos de DNAGPyPS.

En el Gráfico 3.1. puede apreciarse más claramente lo que se había esbozado en párrafos anteriores. Las etapas de la importancia dada por la política pública al empleo están fuertemente relacionadas con la evolución misma del desempleo. Hay un antes y un después de 1991. Pero lo interesante del Gráfico 3.2. está en la etapa poscrisis de 1995. En el análisis anterior se había resaltado que a pesar de estar cayendo el desempleo, especialmente entre 1995 y 1998, el gasto en la finalidad trabajo estaba aumentando. Sin embargo, no es lo que aparece en el gráfico: durante 1995 y 2000, la razón GPMT disminuyó notablemente. Por lo tanto, puede ponerse en duda el carácter anticíclico del gasto en políticas del mercado de trabajo, al menos en esa etapa de corta recuperación de la actividad económica y de pleno florecimiento de los programas de empleo.

Este hecho quizá pueda explicar por qué los gobiernos provinciales comenzaron a tomar parte en la política de empleo durante la segunda mitad de la década de los noventa. Hasta ese momento, el gasto de las provincias había sido nulo y, a partir de entonces, crece de manera muy marcada (véase el Gráfico 3.1. en el Anexo 3.2.). Una de las fases de fuerte crecimiento del gasto es justamente desde 1995, finalizada la crisis mexicana, hasta 2000, año previo a la crisis devaluatoria.

A partir de 2001 y hasta 2003, el gasto en la finalidad trabajo, tanto del gobierno nacional (Gráfico 3.2.) como de los gobiernos provinciales, aumentó fuertemente, incluso más el primero que el segundo. Y tuvo mucho que ver en esto último la puesta en marcha del PJH, que generó un cambio de más de \$2.000 millones, entre 2001 y 2002.

De esta forma comenzó a funcionar el programa de protección social más importante de la Argentina (a juzgar tanto por el gasto como por el número de beneficiarios), cuyos detalles se ampliarán en la próxima sección.

Resulta conveniente separar el gasto en PMT en dos partes, simplemente con el fin de sopesar la importancia dada por los gobiernos a las políticas más enfáticamente orientadas a la pura protección al desempleo y a las más orientadas a la inserción o reinserción laboral. Ya se explicó en el Capítulo 1 que en este documento se considera que ambas se dirigen a proteger al desempleo, pero la división tradicional hace necesario separar los gastos, para poder identificar cuáles fueron las ideas que, durante esos años, impulsaron la política.

Los gastos en cuestión dependen de dos variables: el número de beneficiarios y el monto de los beneficios recibido por cada uno de ellos. Luego hay un tercer componente importante pero del que se carece de datos y, por lo tanto, no se evaluará: se trata de los gastos administrativos y de gestión en general que demanda el funcionamiento de cada uno de los programas. En el Cuadro 3.1. (puede consultarse en el Anexo 3.2.) se muestra la evolución de los beneficiarios en tres grandes grupos de programas nacionales: los programas de empleo, el seguro por

desempleo y las prestaciones anticipadas por desempleo. También aparece en este cuadro la importancia de cada programa en la estructura de la protección al desempleo. Desde 2002 en adelante, aparece claramente marcada la influencia de la implementación del PJH sobre el volumen total de beneficiarios, el que alcanza su pico en 2003 con más de dos millones de beneficiarios. A partir de esa fecha y hasta la actualidad, el número ha ido disminuyendo de manera muy importante, una reducción que se explica en su casi totalidad por la disminución del tamaño de la población cubierta por el PJH.

En el Gráfico 3.II. (véase el Anexo 3.2.) se expone cuál ha sido la evolución de dos indicadores de estructura de la PPD en sentido estricto: a) el cociente entre beneficiarios del seguro por desempleo y beneficiarios de las políticas de empleo, y b) el cociente entre el gasto en seguro por desempleo y el gasto generado por las políticas de empleo. Nótese que en ambos casos, beneficiarios y gastos del SD figuran en los numeradores de los cocientes y que las líneas representativas de la evolución dan cuenta de una tendencia al alza en ambos indicadores. Esto está mostrando la importancia creciente dada por la política pública a las PPD en el sentido más estricto de todos los posibles.

La tendencia y la diferencia de los indicadores de cantidad de personas y gasto también reflejan los ajustes hechos a los beneficios pagados por el SD, y la constancia (y el consiguiente desfasaje temporal) que manifiestan los beneficios pagados a los titulares de los planes provenientes del PJH.

3.4. Los principales programas de la Argentina

El objetivo de esta sección es discutir algunos puntos centrales (objetivos, cantidad de beneficiarios, gasto, diseño, etc.) de los principales programas de protección al desempleo que se implementaron en la Argentina durante los años noventa y el primer quinquenio de 2000. La

discusión está sujeta, siempre, a la información disponible para cada programa, la que resulta escasa en todos los casos, incluso en los más documentados.

Para ordenar la exposición se van a diferenciar los programas, en primer lugar, según su carácter jurisdiccional, comenzando por los nacionales y culminando por los provinciales. Luego, la exposición se realizará teniendo en cuenta su relevancia y la fecha de aparición de cada uno de ellos. Los que se tratarán con un poco más de detalle son: el Seguro por Desempleo, el Programa Trabajar (en sus versiones I, II y III), el Programa Jefes de Hogar, y los programas más recientes, entre los que figuran el Programa de Empleo Comunitario y el Seguro de Capacitación y Empleo. En el Anexo 3.1., se encuentran los programas identificados para la elaboración de este capítulo, con los datos –siempre fragmentarios– que pudieron recolectarse.

A. El seguro por desempleo

La ley 24.013, en sus artículos 111 a 152, prevé la protección de los trabajadores desempleados por medio de un “sistema integral de prestaciones por desempleo” y un “servicio de formación, empleo y estadísticas”. El seguro por desempleo (SD), financiado por el denominado Fondo Nacional del Empleo (FNE), lo cobran los trabajadores en relación de dependencia despedidos sin justa causa, que solicitan el pago a la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS). Si bien lo dicho constituye el núcleo de la definición de una persona elegible para el SD, resulta conveniente precisar un poco más cuáles son los requisitos que debe cumplir un trabajador para ser beneficiario. Para acceder a la prestación por desempleo, los postulantes deben cumplir con las siguientes condiciones:

- a. haber regido su relación laboral por la Ley de Contrato de Trabajo;³

³ Por lo tanto, no resultan elegibles los trabajadores rurales, ni los de la Construcción, ni los del Servicio doméstico, entre otros. Para más detalles sobre los esquemas de protección para los dos primeros casos, puede consultarse el Recuadro 3.1.

- b. encontrarse en situación legal de desempleo y dispuesto a ocupar un puesto de trabajo adecuado. Este último requisito no sólo debe satisfacerse al momento de la solicitud del beneficio, sino durante el período de cobro. (La “situación legal de desempleo” se configura por: despido sin justa causa, fuerza mayor, falta o disminución de trabajo no imputable al empleador, resolución del contrato por denuncia del trabajador, extinción de los contratos de trabajo en forma colectiva total por motivo económico o tecnológico o por quiebra, concurso, muerte, jubilación o invalidez del empleador, expiración del tiempo o realización de la obra o servicio convenido, y no reiniciación o interrupción del contrato de trabajo de temporada por voluntad del empleador);
- c. estar inscripto en el Sistema Único de Registro Laboral o en el Instituto Nacional de Previsión Social (actualmente el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones - SIJP);
- d. haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo durante un período mínimo de seis meses durante los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo;
- e. no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas;
- f. haber solicitado el beneficio de la prestación en tiempo y forma.

Recuadro 3.1. Regímenes especiales de seguro de desempleo para trabajadores de la Construcción y Rurales

Se debe recordar que el Seguro por Desempleo (SD) cubre a los trabajadores formales de determinadas ramas productivas que-

dando excluidos los trabajadores del servicio doméstico, los rurales, los empleados de la Administración Pública y de los Institutos Privados de Educación incluyendo las Universidades. Los empleados de la construcción, quienes fueron precursores en la implementación de esta prestación, también se suman a los que expresamente quedan excluidos del beneficio otorgado por el régimen general de SD.

Es así que la Ley N° 25.371 prevé una prestación de desempleo para trabajadores de la Industria de la Construcción. La duración de las prestaciones depende del tiempo trabajado y cotizado a la Seguridad Social en los tres últimos años previos al despido. Se pagan 2 cuotas, si el trabajador aportó entre 6 y 11 meses; 4, si lo hizo entre 12 y 23; 8 cuotas, si aportó más (entre 24 y 35 meses); y 12 cuotas, si aportó 36 meses y más. La banda de variación del beneficio oscila entre un mínimo de \$250 y un máximo de \$400, y depende de la mejor remuneración neta mensual de bolsillo de las últimas doce quincenas antes del despido.

Se provee a los beneficiarios de la prestación dineraria mencionada en el párrafo precedente, de las asignaciones familiares y de las prestaciones médico asistenciales tanto para el beneficiario como para su grupo familiar. Hay una serie de requisitos que debe cumplir el trabajador para acceder a la prestación y también está prevista una prestación por indemnización proveniente de un fondo por cese laboral, que se paga a los trabajadores de la Construcción con fondos depositados por el empleador en una entidad bancaria. Esto implica que se trata de trabajadores formales en un sector altamente informalizado. Es decir que los trabajadores deben cobrar con recibo de sueldo y deben contar con un telegrama de despido. Entre las obligaciones del beneficiario se encuentra la de solicitar la suspensión al ANSeS de la prestación, dentro de un plazo de cinco días luego de haberse incorporado a algún trabajo.

Al igual que en el régimen general del SD, a los trabajadores de 45 años y más, con hijos y con derecho a cobro de las Asignaciones Familiares se les pagarán 6 cuotas más de la prestación por desempleo. El monto de la prestación es constante a lo largo de los seis meses y equivale al 70% del valor de lo percibido en la primera cuota de la prestación original, no pudiendo ser menor a los \$150. Asimismo, el programa para trabajadores de la Industria de la Construcción es administrado por el ANSeS y es la AFIP la encargada de recaudar los fondos.

En el caso de los trabajadores que realizan tareas agrarias o afines, el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE) otorga prestaciones por desempleo a los trabajadores regidos por el Régimen Nacional de Trabajo Agrario (Ley N° 22.248), por la Ley de Contrato de Trabajo y por las Convenciones Colectivas de Trabajo.

El beneficio es una prestación monetaria cuyos montos mínimos y máximos alcanzan en 2007 a \$250 y \$400, respectivamente, dependiendo del valor final percibido del salario y sobre el cual se realizaron las contribuciones al Registro. El monto es calculado como un porcentaje de la mejor remuneración mensual del trabajador, percibida en el período de 6 meses anteriores al cese de la relación laboral. Al igual que en el caso de los trabajadores de la Construcción, las cuotas que podrán percibir los trabajadores del agro son una función de los meses cotizados: percibirán 2 cuotas, si cotizaron entre 6 y 11 meses; 4, si lo hicieron entre 12 y 23 meses; 8, si cotizaron entre 24 y 35 meses; y 12 cuotas, si lo hicieron 36 meses o más. El índice de prestación para los trabajadores permanentes es del 50% durante los primeros 4 meses, 85% para los siguientes 4 meses y 70% para los últimos 4 meses.

Nuevamente, el seguro está pensando para los trabajadores formales del sector que acreditan la situación de desempleados.

Para documentar esta situación, deben haber sido despedidos sin justa causa o por quiebra de la firma o concurso preventivo del empleador. También se toman en consideración las renunciaciones debidas a justa causa, para lo cual el RENATRE requerirá la intervención del MTEySS para el pago del beneficio. Igualmente, se considera que la no renovación de un contrato a plazo fijo constituye documentación de la situación de desempleo. El programa cubría a 450.000 trabajadores afiliados en abril de 2006, aunque los cotizantes habrían alcanzado a los 291.000 por mes.

Fuente: Brondo, 2005; Ley N° 25.371 (sancionada el 29/11/2000, promulgada el 28/12/2000); Decreto 267/2006, OIT (2006b). Sitios en Internet: www.renatre.org.ar y www.uocra.org.ar

El tiempo y el monto de las prestaciones están fijados en los artículos 117 y 118 de la ley 24.013: “El tiempo total de la prestación estará en relación al período de cotización dentro de los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo que dio origen a la situación legal de desempleo”. Para los trabajadores permanentes, la escala actual es: a) de 6 a 11 meses de cotización: 2 meses de beneficios; b) de 12 a 23 meses: 4 meses; c) de 24 a 35 meses: 8 meses; d) 36 meses y más: 12 meses. Para los trabajadores eventuales la duración de las prestaciones será de 1 día por cada 3 días de servicios prestados con cotización, considerándose exclusivamente las cotizaciones superiores a los 30 días.⁴ La ley originalmente preveía como condición de acceso inicial a las prestaciones doce meses de contribuciones, pero el requisito que fue modificado por el Decreto N° 267/06 debido a la baja cantidad de trabajadores que calificaba para las prestaciones.

Por otra parte, el monto de la prestación por desempleo se calcula como porcentaje del importe neto de la mejor remuneración mensual, normal y habitual del trabajador en los seis meses anteriores al cese del contrato de trabajo que dio lugar a la situación de desempleo. El por-

⁴Si el trabajador tiene 45 años o más, el tiempo total del SD se extiende por 6 meses, por un valor equivalente al 70% de la prestación original (Decreto 267/2006).

centaje aplicable durante los primeros cuatro meses de la prestación es fijado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Para preservar el incentivo al trabajo y a la búsqueda de empleo, el beneficio disminuye conforme aumenta la extensión del episodio de desempleo: a) del mes 5 al 8 es equivalente al 85% de la de los primeros 4 meses; b) del mes 9 al 12 es equivalente al 70% de la de los primeros 4 meses. En ningún caso, la prestación mensual puede ser inferior al mínimo ni superior al máximo que a ese fin determine el mismo Consejo.

Según lo establecido por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil la prestación básica es calculada tomando el 41,5% de la mejor remuneración neta mensual, normal y habitual de los últimos seis meses trabajados. Los montos mínimos y máximos para la prestación que rigieron desde agosto de 1994 hasta febrero de 2006 fueron \$150 y \$300, respectivamente y, a partir de marzo de 2006, fueron incrementados a \$250 y \$400, respectivamente. Si el beneficiario tiene cargas de familia, percibirá, además de la cuota básica, las Asignaciones Familiares Ordinarias y Extraordinarias que le correspondan durante la vigencia de la prestación.

Recuadro 3.2. Modalidad de “pago único” de las prestaciones por SD

Ésta es una cobertura orientada a todo aquel beneficiario de la prestación por desempleo de la Ley N° 24.013 (Trabajadores Ley de Contrato de Trabajo 20.744) y Ley N° 25.371 (Trabajadores de la Construcción), interesado en crear su propio emprendimiento personal o integrar una sociedad de hecho u otra empresa asociativa para el desarrollo de un proyecto económico. Las posibilidades entre las que puede optar el beneficiario para hacer uso de los fondos de la prestación, son las siguientes:

- realizar un emprendimiento unipersonal;
- crear una nueva sociedad de hecho con hasta un máximo de cinco personas (socios), si las mismas perciben la prestación por desempleo. Sin límite en cuanto a la cantidad de personas (socios) si las mismas no perciben la prestación;
- incorporarse a una sociedad existente, sin importar el número de socios que tenga la sociedad ya constituida.

El monto de la cobertura del Pago Único consiste en un solo pago que comprende el doble de la cantidad de cuotas básicas que le resten liquidar al beneficiario al momento de la solicitud de pago único. A dicho importe se le suma el monto simple que por Asignaciones Familiares le corresponde liquidar por el total de cuotas otorgadas de su prestación por desempleo.

Para pedir este beneficio se requiere:

- no haber percibido la prestación bajo la modalidad de Pago Único en los últimos cinco (5) años;
- tener liquidada al menos una cuota de la prestación bajo la modalidad de pago mensual y que le resten al menos tres cuotas por liquidar;
- efectuar en ANSES la solicitud de autorización del Pago Único.

El acceso al Pago Único de la Prestación por Desempleo está sujeto a la aprobación, por parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, del proyecto de emprendimiento presentado por el interesado.

Mientras se tramita la autorización de Pago Único no se podrá cobrar la prestación mensual. No podrá tampoco acumularse el Pago Único de la Prestación con la extensión de la misma para mayores de 45 años.

Fuente: www.anses.gov.ar

El artículo 123 de la Ley N° 24.013 establece que el derecho a la percepción de las prestaciones se extingue cuando el beneficiario:

- a. agote el plazo de las prestaciones que correspondiera;
- b. obtenga beneficios previsionales o prestaciones no contributivas;
- c. celebre contrato de trabajo por un plazo mayor de doce meses;
- d. obtenga los beneficios por medio del fraude, la simulación o la reticencia;
- e. hubiese recibido la prestación existiendo una causal de suspensión;
- f. hubiese ocultado la percepción de gratificaciones;
- g. se hubiese negado reiteradamente a aceptar los empleos adecuados ofrecidos por la entidad de aplicación.

Una crítica muy importante que suele realizarse al SD es la fuerte restricción al ingreso debido a los requisitos mencionados como condiciones de elegibilidad. Suele decirse que el SD sólo cubre a una parte reducida de los trabajadores del sector formal de la economía (con lo cual su poder de cobertura lo limita, en la Argentina, a menos de la mitad de la población ocupada). Para apreciar claramente el problema de la restricción de cobertura potencial, se han identificado los tipos de desempleados relevantes desde el punto de vista de la cobertura del seguro por desempleo, usando datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), tanto en su modalidad puntual (EPHP) como continua (EPHC). Para hacer esto se ha procedido según la metodología propuesta por Szretter (1991), con algunas variantes que se tratarán a continuación. Esta metodología parte de la definición de “población elegible”, así es posible conformar subgrupos dentro de la gran masa de desempleados, hasta llegar a la población blanco u objetivo de la política de protección.⁵

⁵ La EPH trabaja con una muestra de las principales ciudades de la Argentina, mientras que el seguro llega a los trabajadores de todo el país. También es necesario advertir que las desagregaciones sucesivas generan un error estadístico creciente y atentan contra la precisión de las cifras estimadas, a la vez que no se cuenta con algunos datos importantes para la caracterización completa de la población blanco del programa y, en algunos casos (como las ondas de octubre de 2002 y mayo de 2003), se carece de datos sobre algunas de las variables disponibles para años anteriores. No obstante, las estimaciones pueden ser usadas como aproximaciones. El tema de la representatividad muestral es el menos preocupante entre los mencionados, pues al quedar el sector agrícola fuera del alcance del SD las estimaciones se aproximan bastante a la cobertura del programa.

El Cuadro 3.IV. (que puede consultarse en el Anexo 3.2.) muestra los resultados del ejercicio consistente en desglosar el volumen de desempleados hasta llegar a la población elegible por los criterios recién explicados. Para entender el contenido de la tabla se comentarán primero, a manera de ejemplo, los resultados correspondientes al año 2005 y luego se extenderán las consideraciones al período más extenso. Del total de desempleados en 2005, el 81,1% declaró haber tenido una ocupación previamente. Este grupo es el tradicionalmente conocido como “cesantes” y constituye la primera apertura relevante para la determinación de la población elegible por el SD. Desde esta perspectiva quedarían excluidos del SD quienes buscan trabajo por primera vez (es decir, el 18,9% del total de desocupados). La proporción de cesantes entre el total de desempleados, tanto al principio como al final de la ventana de observación, es sin duda la mayoritaria, situándose en un valor promedio de 85% para el período.

Más de la mitad de los cesantes (el 53,9% para el período 1991-2005) trabajaba en actividades contempladas por el seguro de desempleo (artículo 112 de la LNE). Del total de trabajadores cesantes cuya ocupación previa se desarrollaba en las actividades previstas por el SD, aproximadamente un 81% reportó como asalariado. Este porcentaje fue disminuyendo con el paso del tiempo y la caída más pronunciada se aprecia luego de la gran crisis de 2001: mientras que en mayo de ese año la proporción era de 85%, en mayo de 2003 había alcanzado un 79,4% del total de cesanteados ocupados en ramas cubiertas por el SD.

Las otras dimensiones son de más difícil captación con los datos disponibles. La condición establecida para la “situación legal de desempleo” sólo puede ser aproximada por las preguntas relacionadas con las causas de la pérdida del empleo y puede diferenciarse sólo si estas causas se debieron a un alejamiento, con origen en una decisión del empleador o del empleado. Aceptando estas limitaciones, puede verse en el Cuadro 3.IV. (véase el Anexo 3.2.) que a lo largo de todo el período la mayor parte de los desempleados fueron despedidos y que, por lo tanto, resulta minoritario el grupo de los que

se habrían alejado voluntariamente del empleo anterior. A diferencia del requerimiento de asalarización, la proporción de despedidos fue aumentando en el período cubierto por los datos, alcanzando un pico del 90,6% durante la fecha de la peor condición económica de la Argentina: mayo de 2002.

Además del total de despedidos en ese momento, sólo un 42,2% decía que en su ocupación anterior le realizaban aportes jubilatorios. Por lo tanto, éste sería el grupo que finalmente podría aproximarse a la población elegible por el seguro. Y se aclara “podría aproximarse”, porque aquí no se está contemplando la cantidad de aportes que, como se dijo en la sección anterior, resulta un requisito importante para definir la elegibilidad.

De las consideraciones anteriores, puede calcularse una tasa de elegibilidad, definida como la proporción de desempleados que podría acceder a las prestaciones por desempleo. A pesar de que esto resulta, de por sí, un importante tema de diseño, todavía quedan por considerar algunas características más, por ejemplo, el requisito de una cotización mínima de seis meses en los últimos tres años.

B. Indemnización por despido

La indemnización por despido es un pago único que realiza el empleador al trabajador, basado en la antigüedad en el puesto. El artículo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo establece que se debe abonar al trabajador despedido sin justa causa una indemnización equivalente a un mes de sueldo por año de servicio, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual devengada durante el último año o el tiempo de prestación de servicio (el menor de ambos). La base no debe exceder el equivalente a tres veces el salario básico de convenio ni ser inferior a un mes.

En enero de 2002 se sancionó la Ley N° 25.561, mediante la cual, ante un despido, se obliga al empleador a abonar el doble del valor de la indemnización que le correspondiere. Si bien en un principio esto se

aplicó al conjunto de los ocupados, luego se excluyó de la norma a los nuevos empleos. Posteriormente, en junio de 2004, la doble indemnización tuvo una modificación y el pago pasó a ser del 180%. En noviembre de 2005, disminuyó aún más la obligación, para ubicarse en el 150% (en realidad, en estos casos ya no podía hablarse de “doble” en el sentido estricto de la palabra). Por último, en septiembre de 2007, mediante el Decreto N° 1.224, se pone fin al plus indemnizatorio, que había nacido y permanecido justificado por la fuerte crisis económica de comienzos de los años 2000.

C. El Programa Trabajar

Este programa comenzó en 1996 y tuvo como antecedentes directos las siguientes acciones: el Programa Intensivo de Trabajo (PIT), el Programa de Asistencia Solidaria (PROAS) y el Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO).⁶ La idea original fue proporcionar a sus beneficiarios una ayuda monetaria no remunerativa lo suficientemente baja como para generar focalización mediante la autoselección. Los proyectos en los que se insertaba la población beneficiaria debían ser socialmente relevantes, aunque finalmente se trató de proyectos de infraestructura, de interés social y comunitario. La ejecución de estos proyectos debía estar a cargo de organismos públicos (de cualquier nivel de gobierno) o de organizaciones no gubernamentales. Estas organizaciones adquirían el compromiso de proveer los recursos no humanos necesarios para la realización de los proyectos.

La población beneficiaria del PT estaba compuesta por:

- a. trabajadores desocupados;
- b. personas de bajos recursos y escasa calificación laboral;
- c. preferentemente jefes de hogar de ambos sexos;
- d. personas que no percibieran otro tipo de beneficios.

⁶ Para mayores detalles sobre estos programas, puede consultarse el Anexo 3.1., al final de este capítulo.

A diferencia de sus predecesores (básicamente el PIT, el PROAS y el PRENO), el PT se financió, en parte, con fondos internacionales provistos por organismos como el BID y el Banco Mundial. Esta mecánica de financiamiento mejoró notoriamente el monitoreo,⁷ a tal punto que este programa que cuenta con más y mejores evaluaciones de impacto, con la única excepción, quizá, del PJH. Por otra parte, también condujo a asociar más la ayuda a la condición de pobreza de los trabajadores y a afinar el criterio de focalización.

El programa se ejecutó en tres fases, I, II y III, diferenciadas entre sí por cambios en el diseño. Como ya se dijo, el PT I significó un cambio tanto en la financiación de los programas de creación directa de empleo (al incorporar el cofinanciamiento de los proyectos entre el Estado Nacional y los otros niveles de gobierno), como en la modalidad de gestión (al incluir algunos criterios de mayor objetividad a partir de nuevos requerimientos de control institucional).

Durante 1997, surge el PT II, que además de presentar los objetivos del programa anterior, promueve la articulación con otros programas integrales (programas sociales nacionales y/o provinciales), siendo un factor relevante el criterio de asignación territorial de los recursos según la ubicación geográfica de los trabajadores desocupados en situación de pobreza. En ese año, el programa absorbió el 37% del total de los fondos asignados a políticas de empleo y los beneficiarios llegaron a 271.000, casi la mitad de los asistidos por alguna política de empleo. Sin embargo, el programa tuvo problemas de gestión debido a la escasa supervisión de las obras.

Sobre el PT III, los datos disponibles muestran que en el año de su inicio, 1998, los montos comprometidos y los beneficiarios alcanzaron al 17% y 20%, respectivamente, del total de las políticas de empleo.⁸ Mientras que los recursos y los beneficiarios del PT III se redujeron a la mitad de los del PT II y se aplicaron en todo el territorio nacional conforme los proyectos presentados, la evaluación de su impacto social, la satisfacción de necesidades reales de la población, la racio-

⁷ Este cambio no fue demasiado notorio en PT I, pero fue creciendo con el tiempo.

⁸ Los datos mencionados fueron tomados de MEP (1999). También hay una nota con abundante información en el diario Página/12, que puede consultarse en: <http://www.pagina12.com.ar/1998/98-07/98-07-03/pag14.htm>

nalidad de los costos y la capacidad organizativa y ejecutiva de los responsables.

Para ser aprobados, los proyectos debían ser “mano de obra intensivos” y el costo de la mano de obra debía representar una proporción mayor al 30% del total. Además, la cantidad de beneficiarios por proyecto no podía ser inferior a cinco ni superior a cuarenta trabajadores, y la duración de la obra no podía ser menor a tres meses ni mayor a seis. La ayuda económica no remunerativa mensual fue de hasta \$200, y exigía el cumplimiento de una jornada laboral de seis horas (es decir, 132 horas por mes). Las iniciativas a las que se podía aplicar el PT III comprendieron obras de infraestructura sanitaria (agua potable, desagües, letrinas); social (salud, educativa, asistencial); vivienda (casas, electrificación, gas); desarrollo (riego, caminos); ambiental (forestación, preservación) y otros, como ferias artesanales, mataderos municipales o huertas comunitarias.

D. El Programa Jefes de Hogar

El PJH fue creado el 3 de abril de 2002 por el Decreto 565/2002 del Poder Ejecutivo Nacional. Este decreto, basado en la necesidad de universalizar el Plan Jefas y Jefes de Hogar, se fundamenta en el Artículo 75, inciso 22 de la Constitución de la Nación, que reconoce el derecho familiar a la inclusión social, cuyo fin primordial es “asegurar un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas.”

Quizá la mejor manera de justificar la creación del PJH sea la de seguir la evolución reciente de ciertos indicadores de funcionamiento del mercado laboral y del bienestar. En el Capítulo 1 ya se comentó que el desempleo se encontraba en franco crecimiento, mientras simultáneamente crecían los niveles de pobreza por ingresos. La tasa de recuento de la pobreza superó el umbral del 40% de hogares por debajo de la línea; un nivel insospechado en una economía con un alto potencial productivo en términos de recursos naturales y humanos como la argen-

tina. De esta manera, se entiende y se justifica el objetivo básico que se propone el PJH: brindar ayuda económica a jefes y jefas de hogar con hijos de hasta 18 años de edad, con el fin de garantizar el derecho familiar a la inclusión social.

El decreto de creación también establece que el PJH podrá extenderse a los desocupados jóvenes y a los mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional. La cobertura alcanzaba además a las personas discapacitadas de cualquier edad y a los hogares en los que la jefa o cónyuge (esposa, concubina o cohabitante) del jefe estuviera embarazada.

Por otra parte, el PJH busca lograr la incorporación de los beneficiarios a la educación formal o a “cursos de capacitación y a proyectos productivos o servicios comunitarios con impacto ponderable en materia ocupacional”. El cobro del beneficio sería compatible con la percepción (de alguno de los miembros del hogar) de becas estudiantiles, ayudas alimentarias o transferencias de otro programa social por montos menores al del subsidio.

Como todos los programas, el PJH establece ciertos requisitos de admisión. El Artículo 5º, incisos a) al i) del Decreto 565/2002 requiere la acreditación de:

- a. para los adultos: ser jefe o jefa de hogar en situación de desocupado/a y tener hijos a cargo que concurren a la escuela;
- b. para los jóvenes: presentar una declaración jurada sobre su condición de desempleados;
- c. para los adultos mayores: presentar una constancia de no cobro de beneficio previsional.

La declaración jurada de desempleo marca un primer aspecto muy importante en términos de elegibilidad. En particular, este requisito ubica a todas las personas en condición de adherirse al PJH, exceptuando a aquellos cuyos ingresos sean superiores al monto del beneficio percibido.

Los órganos ejecutores del PJH podían ser organismos públicos o privados inscriptos en los Consejos Consultivos, los que a la vez se constituyen en entes de control y monitoreo. Estos Consejos Consultivos están conformados por representantes de diversas organizaciones: Gobierno, sindicatos, miembros de la sociedad civil, empresarios, iglesia.

Actualmente, el PJH está desapareciendo, y se cree que sus beneficiarios migrarán –según su perfil– hacia otros dos grandes programas: a) El Plan Familias para la Inclusión Social, para adultos con dos o más hijos y b) el Seguro de Empleo y Capacitación para los individuos que buscan inserción en el mercado laboral. Este último programa contempla el apoyo de la Red de Servicios de Empleo mediante una serie de dispositivos: ayuda en la búsqueda de empleo, intermediación laboral, servicios de formación y entrenamiento, asistencia técnica para la formulación de proyectos de autoempleo, etc. Se cree que el conjunto de la población accederá al traspaso, ya que en ambos casos aumenta el valor de la ayuda económica.

Los datos disponibles hacia fines de 2006 mostraban que la cantidad de beneficiarios cubiertos por el PJH ascendía a 1.164.749, observándose caídas en todas las provincias. La migración de los beneficiarios del PJH hacia el PFIS y el SCE está modificando su estructura interna: ya se manifiesta una profundización del sesgo por género, una cualidad muy típica de este programa. Los últimos datos muestran que el 72% de los beneficiarios actuales son mujeres. Asimismo, la mayor incorporación de jóvenes al mercado de trabajo hizo que la composición actual de beneficiarios según la edad haya cambiado un poco respecto de la observada en sus inicios. Hoy, el grupo de edad mayoritario es el de 26 a 35 años, con un 36% del total.

Una de las principales críticas recibidas por el PJH se refiere a la cantidad de individuos no elegibles que se beneficiaron con el programa, aprovechando la laxitud de los requisitos de participación, conjuntamente con las conexiones políticas y sociales que pudiera tener cada beneficiario. Estos temas se tratarán con mayor detalle en el próximo

capítulo, que se ocupa de la evaluación de los programas de protección al desempleo.

E. Los programas más recientes

- Programa de Empleo Comunitario (PEC)

Este programa fue creado por la Resolución 7/2003 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) y fue prorrogado hasta diciembre de 2006 por la Resolución 1.206/2005, también del MTEySS. Nació para enfrentar situaciones locales transitorias de emergencia ocupacional, y se menciona en este informe, dado que tiene como principal foco de acción a los trabajadores desempleados en situación de vulnerabilidad. El programa pretende mejorar la empleabilidad de estos desocupados, facilitando su reinserción en el trabajo. De la misma manera que los programas de empleo transitorio (por ejemplo, el Programa Trabajar), los beneficiarios del PEC deben trabajar en proyectos realizados por municipios u organizaciones no gubernamentales, de una duración de hasta tres meses. Los beneficios monetarios ascendían a \$150 por mes.

- El Seguro de Capacitación y Empleo (SCE)

El Decreto 336/2006 da origen a este programa, cuyo propósito es brindar apoyo a los desempleados mediante el fortalecimiento de sus competencias y facilitando su inserción laboral en empleos de calidad. El requisito principal para ingresar al SCE es ser desocupado, y se complementa con el del haber sido beneficiario del PJH o de otros programas de empleo. Las acciones que prevé, como la orientación para la búsqueda de empleo y los servicios de capacitación y entrenamiento, son ejecutadas por las Oficinas de Empleo Municipales y por la Red de Servicios de Empleo. Los beneficiarios de este programa reciben una prestación monetaria no remunerativa de \$225 por mes, durante los dieciocho primeros meses y de \$200 durante los últimos seis, al completar los dos años –máximo posi-

ble– de beneficio del programa. Durante este período, los meses se cuentan a los fines legales como tiempo efectivo de servicio.

Mediante el SCE se está capturando una parte importante de las nuevas modalidades que adquiere el mercado laboral actual en la Argentina. Este programa incorporó el tema de la precariedad y de la informalidad, al hablar de “empleos de calidad”, y asigna un rol importante a las Oficinas Locales de Empleo y a la Red de Servicios de Empleo. Estas acciones son fundamentales desde la perspectiva de la integración de las políticas de protección.

- Programa de Inserción Laboral

Este Programa fue creado por la Resolución 45/2006 del MTEySS, al amparo de la Ley 24.013 y sus normas vigentes, con el objeto de ayudar a insertarse laboralmente en empleos adecuados del sector público o privado a trabajadores desocupados. Para ello, el programa establece como líneas de acción la promoción del empleo asalariado y la del empleo independiente, fomentando con esta última acción el desempeño en oficios o en emprendimientos productivos pequeños.

- Prestaciones anticipadas por desempleo (PAD)

Si bien esta acción del Estado no responde estrictamente a la definición de programa dada en el Capítulo 2, se considera que opera como tal en la medida que constituye una ayuda alternativa para los desempleados de un grupo de edad bien definido: los hombres de 60 años y más, y las mujeres de 55 años y más. Esta focalización requiere, además, otros requisitos adicionales para acceder a los \$515 de prestación mensual (promedio de ambos sexos, a valores nominales calculados entre junio de 2005 y agosto de 2007): a) se debe acreditar una cantidad determinada de años de servicio y b) debe existir una constancia de cese de actividad, como prueba necesaria para la condición de desempleado. En el momento de lanzamiento de la PAD, existía una serie de limitaciones en cuanto a la posibilidad de acceder a este beneficio para

aquellos individuos que estuvieran cobrando otro tipo de prestación por desempleo, algún plan social o una pensión graciable o no contributiva. Pero la Resolución 331/05 de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) extiende el beneficio de la PAD a todos ellos, quienes podrán seguir cobrando hasta que la PAD sea acordada y puesta al pago. Esta decisión impactó fuertemente sobre la cantidad de beneficiarios, como puede apreciarse en el Gráfico 3.III. que se muestra en el Anexo 3.2. de este capítulo.

Pero la verdadera diferencia entre ambas figuras se relaciona con la Ley N° 24.994, cuyo artículo 6 establece la regularización de obligaciones adeudadas con el fin de acceder a una PAD. Por otra parte, también tendrá mucho impacto la Resolución 625/2006 del ANSeS, que extiende el sistema de jubilación automática a los trabajadores autónomos.

F. Los programas provinciales

En esta sección se resume una parte de los importantes hallazgos alcanzados por el estudio realizado por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DNAGPyPS, 2006). Mediante este trabajo, se detectaron, a 2005, 33 programas vigentes con una cantidad promedio mensual de 197.800 beneficiarios y un gasto que superaba los 474.772 miles de pesos. En el estudio se clasifica a los programas en función de la población beneficiaria, de los cupos para acceder a los programas, del tipo de prestación, de las sanciones por incumplimiento, del monitoreo y del tipo de acceso.

Así se determinó que la mayor proporción de los programas provinciales tiene una base más universal que focalizada, que no establecen un cupo predeterminado y que en más del 80% de los casos se exige algún tipo de contraprestación. Además, una proporción más o menos pequeña de los programas prevé capacitación; más de la mitad contempla algún tipo de sanción por incumplimiento de los términos establecidos en su diseño; y más del 70% tiene previsto un proceso de monitoreo y

evaluación de impacto. Por último, puede apreciarse que la mayor proporción de programas está dirigida a proyectos sociales o comunitarios, concentrados en la infraestructura o el mantenimiento.

A pesar del importante avance que tuvieron los programas provinciales de empleo, lo que aquí verdaderamente interesa saber es cuáles de ellos tomaron como punto clave y principal la situación de los trabajadores desempleados y a qué tipo de desempleados están dirigidas las políticas.

Entre los programas provinciales relevados por el estudio de la DNAGPyPS, casi la totalidad está dirigido a desempleados, mientras que las variaciones se dan sobre “el tipo de desocupado al que apuntan”: jóvenes que inician una carrera laboral o adultos con problemas de reinserción. Además, se suele mencionar la situación de pobreza, de vulnerabilidad o de exclusión social.

Las excepciones a este tipo de blanco de política de protección al desempleo las marcan, por un lado, las provincias de Corrientes, Chaco, Jujuy y Tucumán, para las cuales no se registraron programas en 2005 y, por otro lado, las provincias de Santa Fe y La Rioja, aunque por motivos diferentes. El Programa Provincial de Ayuda Social Solidaria de Santa Fe centra su atención en familias pobres, sin hipótesis acerca de las causas de esa pobreza. Los programas Aprender Trabajando y Jóvenes Profesionales de La Rioja tienen como propósito facilitar la inserción laboral de los jóvenes de estrato social familiar medio y alto, pero no necesariamente acuciados por la desocupación.

3.5. Conclusiones

Evidentemente, es posible constatar que los objetivos de los actuales programas de protección al desempleo continúan siendo los mismos que les dieron origen en el pasado: mitigar situaciones de pobreza provocadas por episodios de desempleo, contribuir a la inserción laboral de los nuevos trabajadores y a la reinserción de los trabajadores con ocu-

pación anterior. Para ello, despliegan dispositivos igualmente tradicionales: transferir ingresos, impartir capacitación y entrenamiento, y colaborar en el proceso de búsqueda.

No obstante, buena parte de los programas lanzados en 2006 hace referencia explícita a los desocupados que provienen de empleos no registrados y precarios. Tal es el caso del Seguro de Capacitación y Empleo, de base no contributiva, que además de propender a la incorporación de los desempleados en “empleos de calidad”, computa el tiempo que transcurre el trabajador como beneficiario del seguro como aportes al sistema de la seguridad social y lo protege contra riesgos del trabajo. Un aspecto –también innovador– de los nuevos programas es la articulación con las Oficinas de Empleo, que según la experiencia internacional está dando buenos resultados en el proceso de integración de los programas de ayuda a los desempleados.

El carácter anticíclico del gasto público en trabajo presenta todavía algunas dudas. Si bien pudo verse que dicho gasto aumentó más en los períodos de más fuerte aumento de la desocupación y cuando más profunda fue la fase recesiva del ciclo por el que atravesó la economía argentina, hubo un período en el que disminuyó, a pesar de estar aumentando el desempleo. Lamentablemente, la escasez de datos, una característica que se repite en este proceso de monitorear la eficacia de los programas, no permite emitir juicios lo suficientemente precisos sobre esta temática.

Si bien la evaluación se tratará en detalle en el próximo capítulo, puede adelantarse que la excesiva rigidez de los requisitos del seguro por desempleo y la tremenda laxitud del Programa Jefes de Hogar fueron las principales críticas que se hicieron a uno y otro programa. Desde la perspectiva de la focalización, el Programa Trabajar tal vez sea el que se comporta de un modo más cuidadoso y el que logró, mediante un proceso de autoselección, los mejores resultados.

Ésta es una de las enseñanzas que deja el examen realizado en este capítulo: para poder integrar las políticas es necesaria la implementa-

ción de un sistema de seguimiento y monitoreo que exige la generación constante de información, como está previsto en la Ley Nacional de Empleo N° 24.013. Para cumplir con este requerimiento, una posibilidad es que las oficinas territoriales de empleo puedan llevar adelante esa tarea con mayor facilidad que en aquellas situaciones donde todas las funciones las cumple centralizadamente un único organismo. Una consideración adicional se realizará en el próximo capítulo al tratar el tema de los Acuerdos Territoriales.

En este capítulo también se analizó brevemente la importancia de un sistema de protección un tanto diferente de los demás: las Prestaciones Anticipadas por desempleo, que empezaron a operar en la Argentina durante 2005 y que cubren a los hombres mayores de 59 años y a las mujeres mayores de 54. Este sistema requiere una prueba de desplazamiento del empleo (por ejemplo, el despido) y está diseñado tanto para proteger a los trabajadores asalariados como a los trabajadores autónomos e independientes.

Los programas provinciales se pusieron en marcha en la segunda parte de los años noventa. Y, si bien su diseño es similar al de los programas nacionales, se diferencian de éstos en que casi todos presentan al desempleo como una de las características centrales a atender. Siempre están consideradas las situaciones de pobreza, de vulnerabilidad o de pobreza de capacidades para lograr reinserción, a excepción de dos programas de La Rioja, que han sido diseñados explícitamente para ayudar a los jóvenes de clase media y alta, y a los jóvenes profesionales para acceder a su primer empleo.

Anexo 3.1.

Programas diseñados para proteger al desempleado

A continuación se detallan los programas de protección al desempleo que se ejecutaron y ejecutan en la Argentina, desde 1992. El criterio empleado para incluir cada programa en la lista fue que en su población objetivo figurara el desempleo, en cualquier nivel de jerarquía. Se ha intentado incorporar la mayor cantidad de información que pudo conseguirse sobre cada propuesta. El último de los aspectos mencionados para cada programa (condición de desempleado) indica en qué puesto o *ranking* figura la condición de desempleado para acceder al requisito.

SEGURO POR DESEMPLEO

Institución responsable: ANSES, MTEySS.

Inicio: 1992

Fin: continúa

Objetivo: protección a los trabajadores desempleados.

Financiamiento: FNE

Tipo de beneficio: monetario.

Costo por beneficiario: \$250/\$400.

Cantidad de beneficiarios aproximados (promedio por mes): 92.000.

Legislación: Ley N° 24.013, Decreto N° 739/92 y Decreto N° 267/06.

Requisitos de elegibilidad: desempleado en situación legal de desempleo. Tener Código Único de Identificación Laboral (CUIL), estar regido por la Ley de Contrato de Trabajo y haber cotizado un mínimo al FNE.

Condición de desempleado, requisito N°: 1 y único.

PROGRAMA INTENSIVO DE TRABAJO

Inicio: 1993.

Fin: 1994.

Objetivo: empleo público transitorio.

Financiamiento: FNE.

Tipo de beneficio: monetario.

Requisitos de elegibilidad: condición de actividad, duración del paro.

Condición de desempleado, requisito N°: 1.

PROGRAMA DE ASISTENCIA SOLIDARIA

Inicio: 1994

Fin: 1995.

Objetivo: empleo público transitorio.

Financiamiento: FNE.

Requisitos de elegibilidad: posición en el hogar, condición de actividad, situación de pobreza.

Condición de desempleado, requisito N°: 2.

PRONAPAS

Inicio: 1994.

Fin: 1995.

Objetivo: capacitación en el puesto, con pasantías.

Financiamiento: Fondo Nacional de Empleo (FNE).

Requisitos de elegibilidad: edad, condición de actividad y género.

Condición de desempleado, requisito N°: 2.

PROGRAMA DE ENTRENAMIENTO OCUPACIONAL

Inicio: 1995.

Fin: 1995.

Objetivo: empleo público transitorio.

Financiamiento: FNE.

Requisitos de elegibilidad: posición en el hogar, condición de actividad, situación de pobreza, nivel de calificación.

Condición de desempleado, requisito N°: 2.

PROGRAMA ASISTIR

Inicio: 1995.

Fin: 1995.

Objetivo: empleo transitorio.

Financiamiento: FNE.

Requisitos de elegibilidad: edad y condición de actividad.

Condición de desempleado, requisito N°: 2.

CAPACITACIÓN OCUPACIONAL

Inicio: 1995.

Fin: 1996.

Objetivo: capacitación y entrenamiento.

Financiamiento: FNE.

Requisitos de elegibilidad: condición de actividad y edad.

Condición de desempleado, requisito N°: 1.

PROYECTO IMAGEN

Inicio: 1995.

Fin: 1997.

Objetivo: adecuación de perfil.

Financiamiento: BID.

Requisitos de elegibilidad: edad, educación, condición de actividad y condición de pobreza.

Condición de desempleado, requisito N°: 3.

PROGRAMA ACCIONES DE EMPLEO

Institución responsable: Secretaría de Empleo, MTEySS.

Inicio: 1996.

Objetivo: empleo directo mediante la presentación de proyectos.

Tipo de beneficio: monetario.

Costo por beneficiario: \$200 por mes.

Financiamiento: Tesoro Nacional.

Legislación: Resolución 327/98.

Requisitos de elegibilidad: condición de actividad, calificación y condición de pobreza.

Condición de desempleado, requisito N°: 1.

SERVICIOS COMUNITARIOS

Institución responsable: Dirección Nacional de Políticas de Empleo, MTEySS.

Inicio: 1996.

Objetivo: empleo transitorio en educación y salud.

Tipo: monetario.

Costo: \$200 por mes.

Financiamiento: FNE.

Legislación: Resolución 107/96 y Resolución 124/99.

Requisitos de elegibilidad: condición de actividad, condición de participación en otros programas.

Condición de desempleado, requisito N°: 1.

CAPACITACIÓN PARA EL EMPLEO

Inicio: 1996.

Fin: 1996.

Objetivo: capacitación y entrenamiento.

Financiamiento: FNE.

Requisitos de elegibilidad: edad y condición de actividad.

Condición de desempleado, requisito N°: 2.

TRABAJAR I

Inicio: 1996.

Fin: 1996.

Objetivo: empleo transitorio en proyectos de infraestructura.

Financiamiento: FNE.

Tipo de beneficio: monetario.

Costo por beneficiario: \$200.

Requisitos de elegibilidad: condición de actividad y posición en el hogar.

Condición de desempleado, requisito N°: 1.

TRABAJAR II

Inicio: 1997.

Fin: 1997.

Objetivo: empleo transitorio en proyectos de infraestructura.

Financiamiento: FNE.

Requisitos de elegibilidad: condición de actividad y posición en el hogar.

Condición de desempleado, requisito N°: 1.

PROYECTOS ESPECIALES DE CAPACITACIÓN

Inicio: 1997.

Fin: 1997.

Objetivo: capacitación para una rama.

Financiamiento: FNE.

Requisitos de elegibilidad: edad, categoría de la ocupación y condición de actividad.

Condición de desempleado, requisito N°: 3.

PROGRAMAS ESPECIALES DE EMPLEO

Institución responsable: Secretaría de Empleo, MTEySS.

Inicio: 1997.

Objetivo: creación de empleo privado y capacitación.

Tipo: monetario y especie.

Costo: variable (establecido por la Secretaría de Empleo).

Financiamiento: FNE.

Legislación: Resolución 182/97.

Requisitos de elegibilidad: condición de actividad, región de residencia.

Condición de desempleado, requisito N°: 1.

PROYECTO JOVEN

Inicio: 1997.

Fin: 2002.

Objetivo: capacitación y entrenamiento.

Financiamiento: BID y Estado.

Requisitos de elegibilidad: edad, educación condición de actividad y condición de pobreza.

Condición de desempleado, requisito N°: 3.

PROGRAMAS DE SERVICIOS COMUNITARIOS

Inicio: 1998.

Fin: 1998.

Objetivo: empleo transitorio.

Financiamiento: FNE.

Legislación: Resolución N° 107/96.

Requisitos de elegibilidad: condición de actividad y condición de participación en otros programas.

Condición de desempleado, requisito N°: 2.

TRABAJAR III

Inicio: 1998.

Fin: 1999.

Objetivo: empleo transitorio en proyectos de infraestructura.

Financiamiento: FNE y BM.

Condición de desempleado, requisito N°: 1.

PROGRAMA CREAR TRABAJO

Institución responsable: Dirección Nacional de Políticas de Empleo, MTEySS.

Inicio: 2000.

Objetivo: creación directa de empleo en PyMES o microemprendimientos familiares.

Financiamiento: Tesoro Nacional.

Tipo de beneficio: monetario.

Costo por beneficiario: \$200.

Cantidad de beneficiarios aproximados (promedio por mes): ignorado.

Legislación: Resolución 521/00.

Requisitos de elegibilidad: condición de actividad y edad.

Condición de desempleado, requisito N°: 1.

PROGRAMA DE EMERGENCIA LABORAL

Institución responsable: Dirección Nacional de Políticas de Empleo, MTEySS.

Inicio: 2000.

Objetivo: creación directa de empleo en proyectos de interés comunitario.

Financiamiento: FNE.

Tipo de beneficio: monetario.

Costo por beneficiario: \$160.

Legislación: Resolución 23/99.

Requisitos de elegibilidad: condición de actividad, condición de pobreza.

Condición de desempleado, requisito N°: 1.

PROGRAMA DE FORMACIÓN TÉCNICA Y PROFESIONAL DE MUJERES DE BAJOS INGRESOS (FORMUJER)

Institución responsable: Dirección de Formación y Orientación Profesional, Secretaría de Empleo, MTEySS.

Inicio: 2000.

Objetivo: aumentos de la productividad y empleabilidad.

Financiamiento: créditos internacionales y Tesoro Nacional.

Tipo de beneficio: especie.

Legislación: Decreto 1521/98.

Requisitos de elegibilidad: género, edad, condición de pobreza e ingresos.

Condición de desempleado, requisito N°: 3.

PROGRAMA JEFES DE HOGAR

Institución responsable: Dirección Nacional de Promoción de Empleo, MTEySS.

Inicio: 2002.

Fin: 2006.

Objetivo: transferencia de ingresos.

Financiamiento: Estado y Banco Mundial.

Tipo de beneficio: monetario.

Costo por beneficiario: \$150.

Cantidad de beneficiarios aproximados (promedio por mes): 1.500.000.

Legislación: Decreto 165/02 y Decreto 565/02.

Requisitos de elegibilidad: posición en el hogar, condición de actividad.

Condición de desempleado, requisito N°: 2.

PROGRAMA DE EMPLEO COMUNITARIO

Institución responsable: Secretaría de Empleo, MTEySS.

Inicio: 2003.

Fin: 2006.

Objetivo: transferencia de ingresos.

Financiamiento: Tesoro Nacional.

Tipo de beneficio: monetario.

Costo por beneficiario: \$150 por mes.

Legislación: Resolución N° 7/03.

Requisitos de elegibilidad: condición de actividad, edad y condición de participación en otros programas.

Condición de desempleado, requisito N°: 1.

PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL

Institución responsable: MTEySS.

Inicio: 2006.

Fin: continúa.

Objetivo: inserción laboral.

Tipo de beneficio: monetario.

Legislación: Resolución N° 45/06.

Requisitos de elegibilidad: condición de actividad y condición de participación en otros programas.

Condición de desempleado, requisito N°: 1.

SEGURO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO

Inicio: 2006.

Fin: continúa.

Objetivo: capacitación e inserción laboral.

Tipo de beneficio: monetario.

Costo por beneficiario: \$225.

Legislación: Decreto 336/2006.

Requisitos de elegibilidad: condición de actividad y condición de participación en otros programas.

Condición de desempleado, requisito N°: 1.

PRESTACIONES ANTICIPADAS POR DESEMPLEO

Institución responsable: ANSeS.

Inicio: 2005.

Fin: continúa.

Objetivo: ayuda a desocupados hombres mayores de 59 años y mujeres mayores de 54.

Tipo de beneficio: monetario.

Costo por beneficiario: \$515 (promedio).

Cantidad de beneficiarios: 55 mil por mes aproximadamente.

Legislación: varios y varias modificatorias.

Requisitos de elegibilidad: condición de actividad y edad.

Condición de desempleado, requisito N°: 1.

Anexo 3.2. Cuadros y gráficos

Cuadro 3.I. Número de beneficiarios por tipo de PPD

Período	Programas de empleo		Seguro por desempleo		PAD*		Total general
	Cantidad de beneficiarios promedio	Participación (%) en el total	Cantidad de beneficiarios promedio	Participación (%) en el total	Cantidad de beneficiarios promedio	Participación (%) en el total	
2001	91.806	38,8	144.545	61,2	0	0,1	236.351
2002	1.126.387	84,9	200.200	15,1	0	0,1	1.326.587
2003	2.128.408	95,3	105.349	4,7	0	0,1	2.233.757
2004	1.919.919	96,8	62.478	3,2	0	0,1	1.982.397
2005	1.747.455	96,4	63.460	3,5	6.212	0,1	1.817.127
2006	1.527.691	94,9	80.689	5,0	23.140	0,1	1.631.520
2007	1.297.013	93,2	93.085	6,7	32.719	0,1	1.422.817

Notas: Programas de empleo: se incluye PJH y PEC. PAD: Prestaciones Anticipadas por Desempleo.

* Cálculos de acumulados por altas (no contiene bajas). El año 2007 contiene datos hasta agosto solamente.

Fuente: elaboración propia sobre la base de MTEySS y ANSeS.

Cuadro 3.II. Gasto Público consolidado 1980-2004/6, tasas diversas

Año	GPT/ PBI	GPS/ GPT	GT/ GPS	GPMT/ GT	GPS/ PBI	GPMT/ PBI	GPMT/ GPSa	GPMT/ GPAs	GPMT/ GPr
1980	29,0	47,5	8,8	3,2	14,5	0,03	0,8	3,5	0,5
1981	31,3	42,8	5,7	3,9	14,9	0,02	0,5	2,4	0,4
1982	28,0	32,5	5,1	4,3	10,9	0,02	0,5	2,5	0,4
1983	25,9	38,0	6,5	3,1	11,4	0,01	0,5	2,2	0,4
1984	26,6	41,9	5,4	4,6	13,0	0,02	0,5	2,4	0,5
1985	29,9	44,1	5,2	4,8	14,9	0,02	0,6	2,3	0,4
1986	32,1	48,4	7,2	2,9	17,2	0,02	0,5	2,0	0,3
1987	34,6	48,3	5,7	3,6	18,7	0,02	0,5	2,0	0,3
1988	32,2	45,9	3,8	5,5	16,7	0,02	0,5	2,0	0,3
1989	31,7	47,2	3,7	3,9	16,6	0,01	0,4	1,4	0,2
1990	30,4	58,4	3,6	4,8	18,6	0,02	0,4	2,1	0,2
1991	31,0	62,2	6,0	3,8	19,6	0,03	0,6	2,9	0,3
1992	31,5	60,3	6,0	5,8	19,8	0,04	0,8	4,0	0,4
1993	31,7	62,5	7,9	19,9	20,3	0,20	4,3	18,2	2,5
1994	31,8	66,9	7,7	21,6	21,0	0,24	4,9	21,0	2,9
1995	32,5	66,3	8,4	22,8	21,2	0,22	4,5	21,8	2,7
1996	30,6	68,7	8,0	27,9	20,1	0,26	5,7	25,1	3,3
1997	30,4	66,6	7,7	28,6	19,8	0,27	6,0	23,0	3,7
1998	31,0	66,4	7,4	26,3	20,1	0,29	6,2	22,7	3,9
1999	34,2	63,2	8,0	24,8	21,8	0,30	5,9	22,3	3,8
2000	33,8	62,4	7,8	22,7	21,4	0,30	6,0	24,3	3,8
2001	35,7	60,4	8,1	24,2	22,2	0,37	7,1	28,8	4,5
2002	29,3	68,2	13,9	64,3	19,8	1,00	22,4	81,4	14,2
2003	29,4	64,8	15,6	70,7	19,1	1,23	28,4	90,1	18,8
2004	28,9	67,0	13,7	67,4	19,0	1,02	23,4	72,2	16,1
2005	n.d.	n.d.	6,6 *	60,9 *	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2006	n.d.	n.d.	5,4 *	56,1 *	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Notas: las siglas usadas son: GPT: Gasto Público Total; GPS: Gasto Público Social; GT: Gasto finalidad Trabajo; GPMT: Gasto Políticas de Mercado de Trabajo; GPSa: Gasto Público finalidad Salud; GPAs: Gasto Público finalidad Asistencia Social; GPr: Gasto Público finalidad Previsión.

* Preliminar n.d. No disponible

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos provistos por la DNAGPyPS.

Cuadro 3.III. Gasto Público provincial 1980-2004, tasas diversas

Año	GPT/ PBI	GPS/ GPT	GT/ GPS	PMT/ GT	GPS/ PBI	PMT/ GPSa	PMT/ GPAs	PMT/ GPr
1980	0,00	55,2	0,00	100,0	4,60	0,0	0,0	0,0
1981	0,00	59,5	0,00	100,0	4,78	0,0	0,0	0,0
1982	0,00	60,1	0,00	100,0	3,46	0,0	0,0	0,0
1983	0,00	60,0	0,00	100,0	3,79	0,0	0,0	0,0
1984	0,00	63,8	0,00	100,0	4,96	0,0	0,0	0,0
1985	0,00	62,9	0,00	100,0	5,24	0,0	0,0	0,0
1986	0,00	63,7	0,00	100,0	6,44	0,0	0,0	0,0
1987	0,00	65,7	0,00	100,0	6,80	0,0	0,0	0,0
1988	0,00	64,2	0,00	100,0	6,16	0,0	0,0	0,0
1989	0,00	64,7	0,00	100,0	5,59	0,0	0,0	0,0
1990	0,00	68,0	0,00	100,0	6,37	0,0	0,0	0,0
1991	0,00	66,8	0,00	100,0	6,84	0,0	0,0	0,0
1992	0,00	68,6	0,00	100,0	7,86	0,0	0,0	0,0
1993	0,04	68,0	0,48	100,0	8,48	2,0	8,2	2,0
1994	0,05	67,6	0,65	100,0	8,40	2,6	10,6	2,9
1995	0,00	66,1	0,06	100,0	8,39	0,2	1,1	0,3
1996	0,01	64,1	0,18	100,0	7,62	0,7	3,1	0,9
1997	0,04	65,6	0,50	100,0	7,75	2,0	7,0	2,8
1998	0,08	64,4	1,03	100,0	7,96	4,3	13,9	5,8
1999	0,08	65,3	0,89	100,0	8,92	3,6	12,4	5,1
2000	0,11	65,8	1,20	100,0	8,88	4,9	19,1	6,6
2001	0,15	65,2	1,58	100,0	9,50	6,5	25,0	8,7
2002	0,09	68,2	1,09	100,0	8,10	4,3	14,5	5,7
2003	0,11	66,8	1,45	100,0	7,68	5,7	15,4	8,3
2004	0,13	65,6	1,59	100,0	7,87	6,6	17,7	9,4

Notas: las siglas usadas son: GPT: Gasto Público Total; GPS: Gasto Público Social; GT: Gasto finalidad Trabajo; GPMT: Gasto Políticas de Mercado de Trabajo; GPSa: Gasto Público finalidad Salud; GPAs: Gasto Público finalidad Asistencia Social; GPr: Gasto Público finalidad Previsión.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos provistos por la DNAGPyPS.

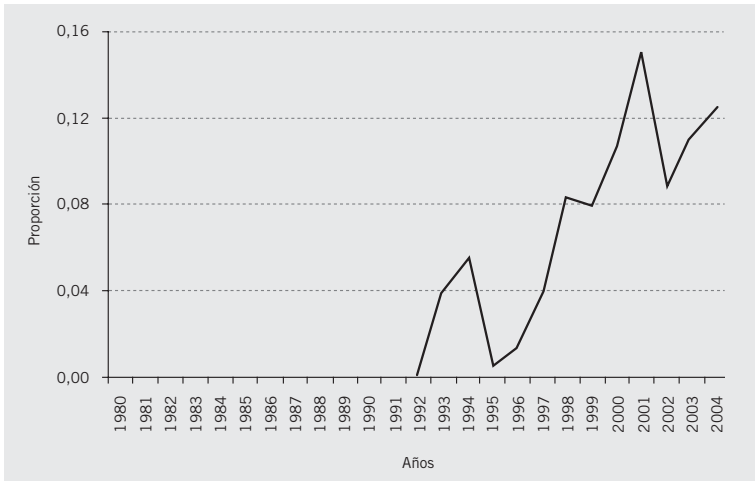
Cuadro 3.IV. Tipología del desempleo, Argentina, principales aglomerados urbanos, 1990-2005 (en %)

Año	Onda	Cesantes	Actividades cubiertas por el SD	Asalariados	Despedidos	Registrados	Registrados/Cesantes
1990	1	85,9	77,1	79,1	79,9	77,5	90,2
1991	1	81,0	60,4	67,3	65,0	55,6	68,6
	2	82,9	66,1	80,0	60,0	53,0	63,9
1992	1	81,0	60,4	67,3	65,0	55,6	68,6
1993	1	84,1	62,5	85,2	70,3	52,9	62,9
	2	84,8	60,8	85,6	68,2	52,8	62,3
1994	1	85,5	55,5	82,9	71,7	52,1	60,9
	2	85,7	59,8	83,5	75,8	55,1	64,3
1995	1	85,4	56,6	84,9	74,4	42,1	49,3
	2	88,2	54,8	83,5	77,7	46,7	52,9
1996	1	86,3	55,1	84,5	83,1	45	52,1
	2	84,7	55,5	85,1	80,0	39,6	46,8
1997	1	85,7	52,4	83,2	80,4	35,9	41,9
	2	86,2	55,4	83,5	76,9	34,3	39,8
1998	1	85,6	56,0	86,7	79,2	42,8	50,0
	2	88,7	54,5	83,8	84,3	34,9	39,3
1999	1	89,7	52,5	85,0	81,7	40,5	45,2
	2	90,0	54,0	82,6	80,7	37,6	41,8
2000	1	90,0	51,8	85,3	84,7	36,7	40,8
	2	90,5	54,9	83,5	83,5	35,4	39,1
2001	1	89,9	54,1	85,0	86,7	40,7	45,3
	2	91,0	56,8	84,6	89,4	45,1	49,6
2002	1	90,3	52,8	82,7	90,6	42,2	46,7
	2	89,0	52,5	82,0	88,0	45,1	50,7
2003	1	85,3	54,9	79,4	88,3	42,8	50,2
	2	78,1	43,2	68,9	68,6	19,9	25,5
2004	1	74,8	40,3	74,5	67,2	21,0	28,1
	2	76,6	42,2	74,2	62,5	20,9	27,3
2005	1	77,6	45,1	76,4	65,1	20,6	26,5
	2	81,1	42,9	78,3	65,2	22,4	27,6

Notas: El denominador de cada grupo es el inmediato precedente, excepto en la columna 1. Caso por caso: Denominador de cesantes, conjunto de desempleados; de desempleados de actividades contempladas por el seguro, total de cesantes; de asalariados, el total de actividades; de los despedidos, los asalariados; de los registrados, los asalariados. La última columna proporciona la cifra de los elegibles potenciales por el seguro. En el momento en el que se realizó el cálculo no estaban disponibles los datos de los años posteriores a 2005.

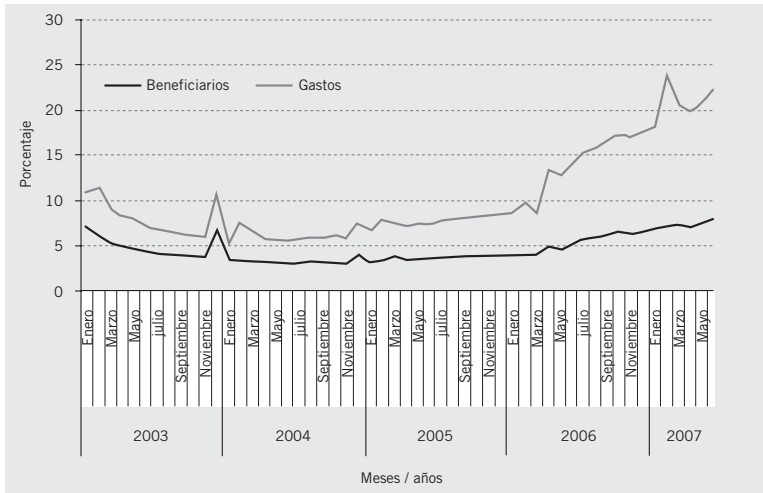
Fuente: para el año 1990, Szretter (1991), para el período 1991-2005, elaboración propia.

Gráfico 3.I. Gasto Público provincial en trabajo como proporción del PBI



Fuente: elaboración propia a partir de datos de DNAGPyPS.

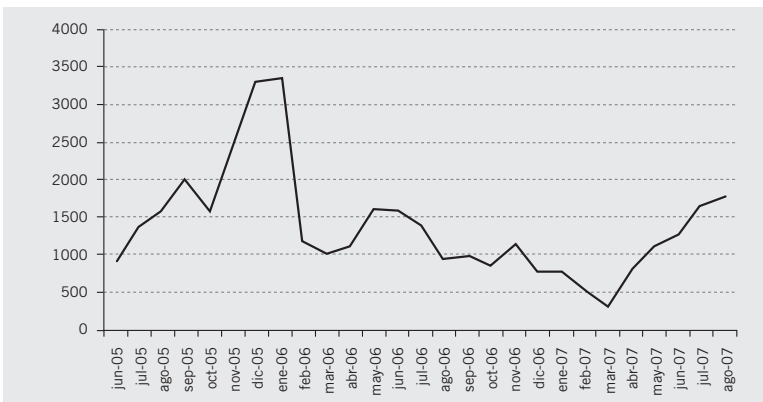
Gráfico 3.II. Beneficiarios y gasto en PMT*



Nota: * El gráfico muestra el cociente entre seguro de desempleo/programas de empleo (básicamente PJH), tanto para beneficiarios (individuos) como en gasto (\$).

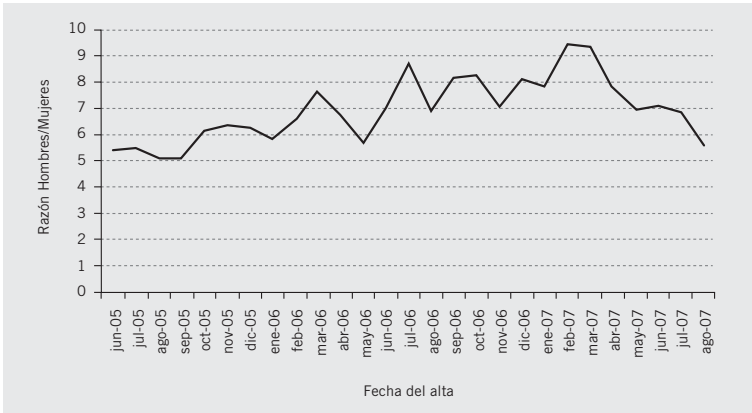
Fuente: elaboración propia sobre la base de MTEySS.

Gráfico 3.III. Cantidad de altas (beneficiarios) para el cobro de las Prestaciones Anticipadas por Desempleo



Fuente: elaboración propia a partir de datos provistos por ANSeS.

Gráfico 3.IV. Relación entre géneros (hombres/mujeres) para las Prestaciones Anticipadas por Desempleo



Fuente: elaboración propia a partir de datos provistos por ANSeS.

c. 4

Evaluación de los principales programas

4.1. Introducción

Una vez descritas, en el capítulo anterior, las características principales de las políticas y los programas resulta oportuno plantearse hasta qué punto éstos han logrado los objetivos que se propusieron. El propósito principal de este capítulo es sintetizar y comentar lo que han encontrado las evaluaciones existentes acerca de ciertos programas de protección al desempleo en la Argentina.

Desafortunadamente, la escasez relativa de evaluaciones se debe a la igualmente escasa información que es necesaria para realizarlas, no obstante, aquí podrá observarse que los estudios realizados permiten obtener útiles enseñanzas para el futuro, tanto en lo atinente al diseño como a la implementación efectiva de políticas similares, o bien para un rediseño de las existentes. Claro que, además de esta carencia de información, es necesario reconocer que existe una escasa historia de programas y que recién ahora se podría hacer una evaluación comprensiva sobre unos quince años de acciones de protección de este tipo.

El criterio para presentar las evaluaciones será la secuencia cronológica de aparición de los programas, comenzando con el Seguro por Desempleo, y continuando con los siguientes: Joven, Trabajar, Proempleo y Jefes de Hogar. La extensión de los apartados dependerá en cada caso de la cantidad de evaluaciones existentes y de la profundidad con que cada una de ellas fue realizada. Así, el apartado dedicado al Programa Jefes de Hogar es, por lejos, el más abultado, ya que es el que ha recibido un número mayor de aportes evaluativos, por motivos que se aclararán oportunamente.

En la siguiente sección se harán algunas consideraciones que valen para el conjunto de programas incluidos en el capítulo, mientras que las subsiguientes (4.3. a 4.7.) profundizarán en cada uno de ellos. Luego, en la sección 4.8., se presentan aspectos institucionales relevantes. Y, al final del capítulo, se presenta un Anexo con los gráficos utilizados en el análisis realizado en la parte central del texto.

4.2. Aspectos relevantes de la evaluación de impacto

En términos generales, la evaluación económica de las políticas de empleo tiende a centrarse en sus impactos sobre la eficiencia y la equidad. A la vez, éstos pueden ser evaluados en el nivel micro, enfatizando la situación de los beneficiarios de tales políticas; y/o en el nivel macro, incorporando el bienestar colectivo, que incluye el de beneficiarios y no beneficiarios.

Desde la primera de ambas perspectivas, el objetivo de la política de mercado de trabajo es evitar la caída en la pobreza y/o en la exclusión; desde la segunda de ambas perspectivas, el punto central es la reinserción en el mundo laboral, el mejoramiento del salario y de la productividad. En cuanto a la sociedad como un todo, pueden evaluarse los impactos de las políticas de empleo o de protección al desempleo mediante los indicadores de desigualdad en la distribución de los activos (entre los cuales cuenta el ingreso) y los indicadores de crecimiento del producto. Pero se debe reconocer, ante todo, que las motivaciones para la introducción de los programas y su crecimiento han sido las profundas crisis, por lo tanto, las evaluaciones de los programas en países de la OCDE están realizadas en un contexto completamente distinto. De esta forma, el universo de los programas de empleo y protección al desempleo en momentos de crisis en el mundo son bastante más limitados. Por la facilidad de cálculo y la disponibilidad de información pertinente, las evaluaciones de los PPD hechas en la Argentina se centraron básicamente en el nivel micro, abundando muchas de ellas en el análisis de los problemas de diseño, como los errores de inclusión y de exclusión. Por ejemplo, el método más usado para la evaluación de las políticas orientadas más a la reinserción es el que aplica la noción de ganancia potencial, entendiendo por tal la diferencia salarial en el nivel de un indicador en presencia y en ausencia de la medida de política pública que se está evaluando. En general, el resultado es adjudicable a un individuo y consiste en ganancias mone-

tarias (mayores salarios) o no monetarias (aumentos en la probabilidad de empleo o en la probabilidad de mejoras en la calidad del puesto).

Una primera reflexión que deja este análisis es la consideración de las dimensiones que deben atenderse en un análisis de equilibrio general. Es decir, los efectos indirectos que deben ser considerados para lograr una evaluación completa de un programa de empleo. Entre tales efectos (buena parte de los cuales fue mencionada en el Capítulo 2), figuran los siguientes:

- a. *desplazamiento*: en la medida que los empleos creados por el programa destruyen otros empleos que no aplican para ser alcanzados por la medida (por ejemplo, cuando el subsidio dado a las firmas les ayuda a aumentar su producción a expensas de otras que no usan esa categoría de trabajo subsidiado y deben reducir su fuerza de trabajo);
- b. *desplazamiento 2*: similar al anterior, pero el desplazamiento ocurre entre puestos no registrados y registrados;
- c. *ganancia inesperada*: sucede cuando la política termina beneficiando la contratación de un trabajador que se hubiera realizado de cualquier manera, aun en ausencia de la política;
- d. *sustitución 1*: ocurre cuando se crean empleos para un flujo de beneficiarios en particular a expensas de otro grupo de trabajadores que no constituyen el blanco de la política (por ejemplo, la política está dirigida a subsidiar la contratación de jóvenes, lo que termina desplazando de los empleos a los trabajadores de mayor edad);
- e. *sustitución 2*: similar a la anterior, pero la sustitución termina operando entre trabajadores con niveles diferentes de registro: por ejemplo, registrados contra no registrados;
- f. *impuesto*: si la política necesita de financiamiento y para ello se recurre a impuestos o formas similares de consecución de recursos, esto afecta el comportamiento y las decisiones de todos los agentes.

4.3. El Seguro por Desempleo

En 2007, el Seguro por Desempleo (SD) estaba llegando en promedio a casi 92 mil personas por mes, con un gasto que ascendía a los 39 millones 750 mil pesos por mes o a más de 477 millones de pesos por año. Un simple cálculo permite conocer la percepción promedio mensual por beneficiario: aproximadamente \$430 por mes, lo que implica poco menos de un cuarto (23%) del salario promedio de un trabajador registrado y poco más de la mitad (54%) del Salario Mínimo Vital y Móvil, vigentes en esa fecha.¹

La cantidad de individuos beneficiarios del seguro tuvo un comportamiento temporal claramente anticíclico. La mayor cobertura se registró en mayo de 2002 (con casi 220 mil beneficiarios) y la menor, en junio de 2004 con 58 mil beneficiarios. Debido a que el monto de dinero no aumentó de manera proporcional a la cantidad de personas cubiertas y beneficiarias, la cuota percibida por cada desempleado disminuyó en los períodos de mayor cobertura y aumentó en los de menor cobertura. Esto sugiere un cierto *trade-off* entre los objetivos de equidad. Pero existe una razón mecánica para este tipo de comportamiento: ante caídas del ciclo, se puede expandir la cobertura pero a costa de un beneficio menor por desempleado.

El indicador más tradicional del nivel de protección es la denominada tasa o razón de reemplazo (RR), que es el cociente entre el beneficio percibido por el desempleado y el salario cobrado antes de experimentar el episodio. Así como la tasa de cobertura da una idea de la cantidad de personas cubiertas por el seguro, la tasa de reemplazo muestra cómo se protege a cada una de ellas. El SD reduce el riesgo y el castigo de estar desempleado,² pero también reduce los incentivos a trabajar (véase el Capítulo 2). Desde el punto de vista de la teoría, el agente que percibe una prestación por desempleo tiene un incentivo menor a buscar trabajo que otra persona que se encuentra en una situación similar pero que no percibe la prestación, aunque estas relaciones no son necesariamente lineales. El extremo se encuentra en el agente cuyo beneficio es equivalente al salario

¹ A un dólar con una cotización de \$3,15, las cifras anteriores son: 12,6 millones de dólares mensuales o 150 millones de dólares por año o 135 dólares por mes por beneficiario.

² Lo cual no es necesariamente positivo si se adopta la visión de los salarios de eficiencia. Esta visión establece la probable existencia de un salario superior al de equilibrio, que contribuye a generar un esfuerzo mayor en la población ocupada que el que se daría en ausencia de ese nivel salarial.

que obtenía trabajando: en este caso, el incentivo a buscar empleo desaparece completamente. Esa prestación supondría una tasa de reemplazo igual a uno. Claro que esta es una hipótesis ciertamente válida desde una perspectiva estática pero, en términos dinámicos, los beneficios del seguro están acotados en el tiempo, por lo tanto, dado el valor actual de las prestaciones, habría que ajustarlas por las consecuencias de no realizar la búsqueda de empleo.

Para tener una perspectiva comparada sobre el valor de este indicador en la Argentina, puede consultarse el análisis realizado por Vodopivec y cols. (2003) para las economías ex socialistas, las que registran una tasa inicial de reemplazo (la vigente al comienzo del episodio de desempleo y que, por lo general, es la más alta de todo el período de cobertura) que varían entre un 50% y un 70%. Si bien la ley establece que el beneficio deberá establecerse en un 50% del salario mensual normal del trabajador durante los primeros cuatro meses de desempleo,³ los cálculos realizados por Paz (2006) para la Argentina dan cuenta de una media del 40%, para el período 1998-2005. El mismo estudio muestra que la RR es levemente mayor entre las mujeres y los más jóvenes y entre los trabajadores de menores ingresos. Todo esto parecería indicar que, al menos en principio, el SD en la Argentina contribuye al objetivo de equidad, ayudando relativamente más a los grupos más vulnerables de la población. Se dice “en principio”, dado que estos resultados son un tanto obvios, pues las remuneraciones que perciben los grupos más vulnerables son comparativamente bajas y, ante un beneficio único, sus RR serán necesariamente más elevadas que las del resto.

Con los datos dinámicos provistos por los registros del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, se pudo conocer la duración de los fenómenos examinados.⁴ En el caso que trata este documento, se podría pensar en tres fenómenos importantes: a) el empleo, b) el desempleo y c) la percepción del beneficio. En realidad, b) no es conocido de la manera en que lo hacen las encuestas a hogares. Los datos de la base de historias laborales (como los del SIJP) permiten saber si un trabajador está aportando o

³ Esta sería una RR normativa o cobertura legal.

⁴ Y dado el período cubierto por los registros administrativos, se podrían tener claros indicios de duraciones completas, lo que no es menor desde la perspectiva analítica.

si no lo está haciendo; mientras que la base de SD permite conocer aspectos específicos del cobro del beneficio. Los estados detectables son, por consiguiente: aportante, no aportante y beneficiario. Dentro de los primeros, puede distinguirse a los elegibles (por meses de aportes y ramas de actividad) de los no elegibles. Nótese que entre los no aportantes están aquellos desempleados que agotaron el período de gracia para la percepción del beneficio y que no retornaron a un empleo, los que se retiraron a la inactividad (no buscan) y, principalmente, los trabajadores del sector informal.

Con esta información también es posible realizar el cálculo de un indicador clave para la evaluación: el denominado Índice de Generosidad (G) de la prestación. Este índice es una combinación de la razón de reemplazo (RR), con un indicador de cobertura como el que se explicará a continuación. La utilidad de G está claramente expresada en Vodopivec (2004): “Los dos determinantes clave del costo de la protección por desempleo son la tasa de reemplazo del ingreso o nivel de beneficio, expresado como una fracción del salario promedio, y la razón beneficiarios-desempleados identificados por una encuesta a hogares (nótese que los beneficiarios no son necesariamente un subconjunto de los desempleados y que esta ratio puede exceder a 1). El primero refleja el valor relativo del beneficio. Mientras que el segundo refleja la disponibilidad relativa del beneficio, siendo ambos factores resultados de una elección pública”.

La probabilidad de estar protegido por el SD tiene importantes diferenciales sociodemográficos: es mayor entre los varones; la edad y los meses de aporte siguen un comportamiento de tipo parabólico (forma de U invertida): bajo para edades y meses de aporte bajos y altos; con una elevada probabilidad para meses intermedios. Esto probablemente se relacione con los requisitos de elegibilidad del programa.

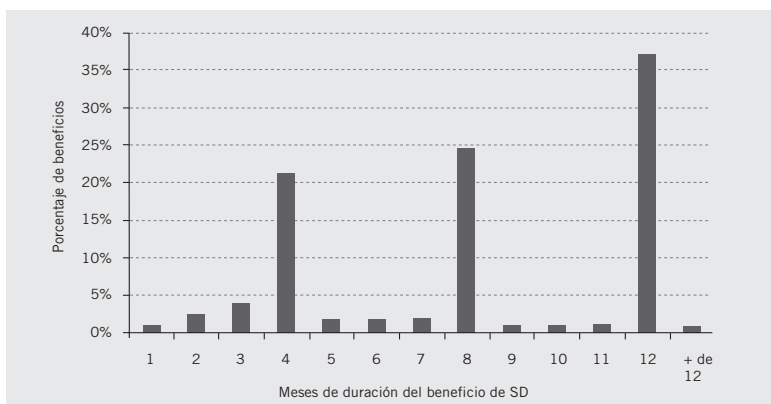
Suele criticarse al SD que está orientado a los trabajadores del sector formal o estructurado de la economía y que una buena parte de los cesantes (al menos en las ciudades) proviene del sector no formal (véanse los Capítulos 1 y 3). Según las cifras dadas por Chébez y Salvia (1999), sola-

mente el 17% de los desempleados se encontraba en 1999 habilitado para acceder a los beneficios del sistema. Según estos autores, a pesar "... de esta cobertura limitada –dada la normativa vigente– la no registración laboral o la informalidad, el sistema cubrió al 6% del total del desempleo, al 15% de los trabajadores asalariados que perdieron su empleo en forma involuntaria y al 22% de los hogares afectados en forma absoluta por situaciones de desempleo" (Chébez y Salvia, 1999: 9). Para estos mismos autores, resulta importante la generación de información que proviene del programa. Tal conjunto de datos puede ser usado no sólo para evaluar el cumplimiento de sus metas y su funcionamiento general, sino para diseñar programas de orientación, capacitación y promoción del empleo. Este punto es interesante, dado que los registros derivados del programa de SD podrían constituirse en un importante insumo de las políticas de empleo. Siempre centrado en la población ocupada registrada, el análisis descriptivo muestra que aproximadamente dos de cada tres beneficiarios del SD son hombres y que a lo largo del tiempo se han apreciado cambios en esta proporción, por ejemplo, la creciente proporción de mujeres beneficiarias del seguro, aunque la estructura continúe siendo esencialmente masculina. También puede apreciarse que la mayor proporción está compuesta por trabajadores jóvenes (entre 18 y 30 años), provenientes de la Industria Manufacturera.

Es muy importante tener en cuenta el tiempo que los trabajadores desempleados permanecen en el SD. En el Gráfico 4.1. puede observarse la distribución del tiempo de permanencia entre 1998 y 2005, evidenciándose claramente que se trata de una distribución con tres modos, coincidente con los meses permitidos por la ley según el número de aportes. Resulta llamativo que los beneficiarios dejen de serlo masivamente, cumplido el plazo estipulado por ley para cobrar el beneficio. Este comportamiento puede vincularse con la relativa facilidad con la que los beneficiarios pueden incorporarse al sector no registrado de la economía. En los países más desarrollados, es probable que este fenómeno no se presente de la misma manera, debido a que la escasa magnitud de la economía informal deter-

mina que el trabajador se reincorpore a empleos formales, lo que requiere, dejar de recibir la prestación.

Gráfico 4.1. Distribución de la duración de los desempleados en el SD, período 1998-2005



Fuente: MTEySS, 2006.

Puede apreciarse que la duración promedio de permanencia en el SD (de un poco más de ocho meses) es muy poco variable según la rama expulsora, pero que aumenta conforme aumenta la edad del beneficiario. Esto puede estar mostrando que la elegibilidad por los meses de aporte constituye un elemento importante para juzgar la eficacia del programa. Por otra parte, en el Gráfico 4.I. (que puede consultarse en el Anexo de este capítulo) se aprecia cierta variabilidad de la duración según la actividad de la empresa, siendo las firmas de la Construcción las que muestran una duración menor de todas las incluidas y las de la industria Manufacturera la mayor.⁵

Como se vio en el Capítulo 3, uno de los problemas que suele adjudicarse a los programas de ayuda es la estigmatización que produce en los trabajadores beneficiarios. Pero esto podría resolverse respondiendo a los siguientes

⁵ En el Gráfico 4.I. se está tratando con el sector que opera la empresa y no con el sector de adscripción del trabajador. Es por eso que aparecen la Agricultura y la Construcción, ramas de las que se habló en el Capítulo 1.

tes interrogantes: ¿El SD genera movilidad ascendente de ingresos? ¿Existe evidencia de algún tipo de “efecto cicatriz” a partir del pasaje por el SD? Las respuestas a estos interrogantes no son triviales. Al permitir a los trabajadores buscar empleo sin la urgencia que implica el no disponer de otra fuente adicional de ingresos, se mejoran los enlaces entre la oferta y la demanda de trabajo y se permite a los trabajadores aceptar el empleo que más se aproxime a sus necesidades (puede suponerse con mejores remuneraciones). Por otra parte, puede pensarse que en mercados laborales con fuerte asimetría de información, el haber sido beneficiario de este programa puede ser utilizado por los empleadores como una señal de baja productividad (o de menor habilidad para procurarse medios de subsistencia) y, por lo tanto, puede que esto termine reflejándose en remuneraciones más bajas para los que pasaron por el seguro. En el Cuadro 4.1. se presenta evidencia que proporciona algunas pistas relacionadas con estos fenómenos.

Cuadro 4.1. Tasas de movilidad y permanencia en el SD, período 1998-2005

Rango de remuneraciones (\$ mensuales)	Tipo de movilidad			Participación
	Ascendente	Descendente	Permanencia	
1 - 200	81,7	NC	18,3	8,8
200 - 400	43,0	15,7	41,3	23,8
400 - 600	23,6	49,7	26,7	26,7
600 - 800	14,8	68,7	16,5	14,8
800 - 1000	10,7	80,0	9,4	8,3
1000 - 1200	8,9	85,0	6,0	4,9
1200 - 1600	6,4	85,5	8,1	5,5
1600 - 2000	5,9	88,8	5,3	2,6
2000 - 3000	3,3	87,4	9,3	2,7
+ 3000	NC	84,2	15,8	1,9
Total	27,8	49,0	23,2	100,0

Nota: NC: significa que no corresponde el cálculo de este indicador. Las tasas de Total son medias ponderadas.

Fuente: elaboración propia con datos de la base SIJP.

Este cuadro se construyó con datos de los ingresos de los trabajadores antes y después de haber sido beneficiarios del SD, es decir que vale solamente para los trabajadores que no sólo fueron beneficiarios de la prestación, sino que dejaron de serlo y que, además, recuperaron el empleo. La tasa de movilidad es calculada sobre el total de trabajadores del grupo de ingresos de partida. Así, por ejemplo, el 43% de los trabajadores que antes de ser beneficiarios tenía un ingreso entre \$200 y \$400 logró ubicar sus ingresos en niveles más elevados a los \$400, luego de haber pasado por el programa. La última columna muestra la participación de los grupos en cada tramo de ingresos en el total de beneficiarios. En este cuadro se aporta cierta evidencia (aunque fragmentaria) sobre el proceso de movilidad. Allí se muestra que la tasa de movilidad ascendente decrece fuertemente conforme los ingresos pre-desempleo son más elevados (o aumenta fuertemente conforme los ingresos disminuyen). De la misma manera, el “efecto cicatriz” (que implica ingresos menores posdesempleo) es más fuerte para los ingresos más elevados.

En este caso, no se dispone de un grupo de control (por ejemplo, individuos desempleados no beneficiarios del SD, que recuperaron un empleo), para poder emitir juicio acerca del poder o no del seguro, para generar cambios sustantivos en las remuneraciones de los que alguna vez perdieron el empleo en las condiciones exigidas para convertirse en beneficiarios de este programa. También puede verse que el grupo modal es el que se encuentra entre los \$400 y \$600 y que el promedio, según se comentó en un párrafo anterior, es de \$430 por mes. Para este grupo, prevalece la movilidad descendente sobre la ascendente. Por último, puede apreciarse que los trabajadores que se reincorporan al mercado laboral luego de haber sido beneficiarios del SD lo hacen mayoritariamente a firmas del mismo tamaño de las que fueron expulsados. Éste es el fenómeno que, para diversas variables, suele denominarse dependencia de estado. En el Gráfico 4.II. (véase el Anexo) se muestra el tamaño de la firma a la cual se reincorpora el beneficiario,

según el tamaño de la firma de origen. Y se observa claramente una relación inversa entre tamaño de la firma de expulsión y tamaño de la firma de reincorporación. De este modo, es muy poco probable que un individuo que haya sido expulsado de una pequeña empresa termine, luego del episodio de desempleo, incorporándose a una firma grande, de la misma manera que resulta poco probable el fenómeno inverso. La dependencia de estado es más débil en las empresas que poseen entre seis y cuarenta ocupados, y más notoria en los extremos de tamaño: en las muy pequeñas y en las muy grandes.

4.4. El Programa Joven

El Programa Joven se desarrolló entre 1994 y 1998 y sus acciones, consistentes básicamente en formación para los más jóvenes, se prolongaron hasta el año 2000. Las evaluaciones fueron realizadas para distintos llamados y ejecutadas por la Unidad de Estadísticas y Estudios Especiales de la Secretaría de Empleo y por consultores internacionales.⁶ Las evaluaciones se realizaron mediante el empleo de métodos basados en pseudoexperimentos.

Durante el 5° llamado, se encontró que los beneficiarios del programa habían mejorado su situación laboral. Los resultados analizados son los que tenían estos mismos beneficiarios antes de ingresar al programa. En especial, el programa impactó sobre los más vulnerables (jóvenes, mujeres, individuos con escasa experiencia laboral) y mejoró la calidad de los empleos y su remuneración.

Bravo y Paz Terán (2004) analizan el Programa Joven, 8° llamado, implementado en la provincia de Buenos Aires. Las estimaciones de impacto del programa de capacitación Joven utilizando estimadores de *matching* permiten concluir de manera consistente un incremento favorable y significativo en el nivel de empleo de los jóvenes beneficiarios, al alcanzar, en el mes de octubre, un incremento del 25% en la probabilidad de conseguir empleo. Además, mejoran las condiciones labora-

⁶Se realizaron ocho licitaciones para impartir capacitación. Éstas fueron públicas y de carácter internacional. Sobre esta base, se contrataron 6.330 cursos que abrieron 114.700 vacantes en todo el país; participaron 113.000 jóvenes y egresaron 99.800 (Lanari, 2003).

les de los jóvenes empleados, y aumenta el nivel de empleo y la proporción de jóvenes que perciben beneficios sociales. A la par de los aspectos positivos señalados, los autores observan impactos negativos y significativos tanto en el nivel de salario como del salario horario percibido por los beneficiarios del programa.

En suma, el balance del programa de capacitación es favorable por cuanto se destaca el diferencial positivo en la inserción laboral de los jóvenes capacitados. Y, si bien el impacto en el nivel del salario es negativo, el incremento registrado en la percepción de al menos un beneficio social para los beneficiarios, podría considerarse una mejora en cuanto a la calidad de la condición laboral del trabajador. Este hallazgo resulta particularmente importante para aquellas políticas orientadas a la regularización del trabajo.

Otros estudios ya habían observado resultados similares, pero referidos al 5° llamado del Programa Joven. Las evaluaciones comentadas por Lanari (2003) destacan diferenciales favorables para los jóvenes de escasa experiencia laboral y para las mujeres. Esta autora también comenta que el programa favoreció la inserción en el primer empleo a los jóvenes desertores del sistema educativo formal y con escasos recursos para financiar su capacitación.

4.5. El Programa Trabajar

Como ya se explicó con más detalle en el Capítulo 3, el Programa Trabajar (PT) nació en 1996 y fue el sucesor del Programa Intensivo de Trabajo, creado en 1993, y de otros, como el PROAS y el PRENO. Al igual que todos los programas de empleo, el PT requería que los participantes fueran desocupados de bajos ingresos y que realizaran una contraprestación para percibir el beneficio. Debido a esto, fue pensado como parte de una política orientada a mantener el ingreso de las familias pobres durante una crisis (en este caso) macroeconómica.

Hacia mediados de los años noventa, la históricamente baja tasa de

desocupación de la economía argentina había aumentado fuertemente. La tasa de desocupación había pasado del ya elevado 12% de octubre de 1994 al 17% en el mismo mes de 1996 (5 puntos porcentuales en solamente un par de años), afectando aproximadamente a un millón y medio de adultos. Pero ese aumento no era justificable sólo por la expansión de la oferta laboral, sino que también había contribuido a su generación una importante retracción en el ritmo de generación de puestos. Este entorno sirvió como principal justificación de la implementación del PT, un motivo sobre el que hay acuerdo en todos los autores examinados.⁷

La primera evaluación examinada es la que realizan Janan y Ravallion (1999) sobre lo que se denominó Trabajar I. Este análisis aprovecha una muestra de beneficiarios del PT. Con el propósito de identificar si los efectos que se observan en los beneficiarios se deben al programa en sí, contrastan los resultados que obtienen de la muestra con la situación sociolaboral de una población similar a la población objetivo, y toman para ello los datos relevados por la Encuesta de Desarrollo Social (EDS) realizada por el SIEMPRO en 1997.

Las variables que se consideraron para establecer que un sujeto del Grupo de Comparación (GC) resultara “igual” a uno de la muestra de beneficiarios fueron, entre otras: la región de residencia, el sexo y la edad, la educación, el ingreso per cápita familiar y la pertenencia a un partido político. En los casos en que no fue posible encontrar para un beneficiario de la muestra un sujeto “idéntico” dentro del GC, se buscaron reemplazos con características socioeconómicas y geográficas lo más parecidas posible. En estos métodos de evaluación de impacto de los programas, el GC así definido se denomina contrafactual y su función esencial es permitir la verificación de que los resultados encontrados en el “grupo experimental” (en este caso, tomado de la muestra de beneficiarios del PT) se refieran al programa de capacitación, aislando los factores exógenos. Los principales resultados del trabajo de Janan y Ravallion (1999) se describen a continuación.

⁷ Para completar esta visión, puede examinarse lo dicho en el Capítulo 1 sobre la evolución del desempleo en la Argentina.

A. El programa estuvo relativamente bien focalizado

Una alta proporción de las familias que participaron en el PT eran familias pobres. El 40% de los participantes del programa tenía un ingreso familiar per cápita que los ubicaba en el 5% más pobre de la población; y el 60%, en el primer decil de la distribución del ingreso familiar per cápita. La exigencia de focalización podría ser aún mayor, por eso se utiliza el término “relativamente” en el título de este apartado. Además, los participantes del programa eran mayoritariamente hombres, jefes de hogar y casados, residentes en el área en la que recibieron el programa, y eran más proclives a estar militando o ser miembros de partidos políticos.⁸ Llamativamente y en línea con el resultado anterior, la probabilidad de participación resultó significativamente más elevada en las provincias de Córdoba y La Rioja. Es por esto que muchas críticas, no sólo a éste sino a otros programas de empleo y sociales en general, se centraron en el carácter clientelar del otorgamiento de los beneficios.⁹

B. Las ganancias (monetarias), si bien exiguas, se redistribuyeron en favor de las familias más pobres

En los programas sociales suelen diferenciarse las ganancias en diversas dimensiones, y la principal división es la que existe entre las monetarias y las no monetarias. Entre las primeras, figuran los diferenciales de salarios debidos o adjudicables al programa y, entre las segundas, los aumentos en la probabilidad de obtener un empleo, de obtener un empleo en el sector formal, o de mejorar la empleabilidad por una productividad aumentada, por ejemplo, por capacitación.

Puede verse que las ganancias monetarias del PT varían, en promedio, entre \$92 y \$157 de acuerdo con el método de estimación que se utilice. Estos valores representan, aproximadamente y en promedio, la mitad de los ingresos percibidos del programa. No obstante, los auto-

⁸ Este hallazgo es particularmente curioso. También lo menciona Ronconi (2002) y lo analiza con cierto detalle.

⁹ Aunque este hallazgo sea muy sugestivo, igualmente se debe ser muy cuidadoso con los diseños muestrales. Para la estimación de esta regresión se usó la EDS, como se explicó oportunamente.

res advierten que estas ganancias están sobreestimadas debido a que no se ajustó el ingreso previo a la intervención. Cuando se hace este ajuste, queda claro que el PT favorece más a las familias más pobres en términos de ingresos. En el Gráfico 4.III. (que puede consultarse en el Anexo de este capítulo) se muestran los valores que obtienen los autores como porcentaje del ingreso preintervención. Allí puede apreciarse que la ganancia decrece casi monótonamente (con muy pocas excepciones) conforme aumenta el ingreso familiar de los beneficiarios.

C. Se aprecian algunos (no demasiados) diferenciales sociodemográficos

Si bien las diferencias por género parecen ser de poca monta, hay un claro efecto en favor de los más jóvenes. Si se considera la ganancia neta en pesos (sin comparar con el ingreso preintervención) la ganancia promedio de los jóvenes (grupo entre 15 y 24 años) es un 45% más elevada que la del grupo de beneficiarios mayores de 25 años. Pero debido a la gran participación de los jóvenes en el programa y a su ubicación en la estructura social de la Argentina, la mayor ganancia en términos absolutos no mejora ostensiblemente la distribución global, al menos de la manera en que lo podría hacer si los beneficios recayeran sobre la población adulta.

Otra evaluación, realizada por Ronconi (2002), sostiene que los resultados obtenidos por Jalan y Ravallion (1999) deben tomarse con cautela, y llama la atención acerca de un probable sesgo de la muestra de beneficiarios usada como Grupo Experimental: siete mil beneficiarios provenientes de 350 proyectos del PT fueron elegidos al azar, pero sólo pudieron ubicar a cuatro mil quinientos, de los cuales solamente tres mil quinientos pudieron ser entrevistados. Además, de ese grupo sólo contestaron dos mil ochocientos, es decir, un 40% de la muestra original (pues ellos eran quienes cumplían el requisito de ganar al menos \$150).

Justamente este autor, que usa como principal método de evaluación un análisis de contenido de las noticias periodísticas publicadas

entre 1997 y 2001, concluye que los métodos de asignación de los beneficios (tanto entre provincias, como entre proyectos y beneficiarios) promueven un uso político y clientelar, y que, al no existir bases de datos que permitan el monitoreo y la evaluación, se tiende a potenciar aún más este aspecto.

En las cuatro noticias elegidas para representar la visión de la prensa acerca del funcionamiento del PT, Ronconi (2002) observa que se pone en duda el resultado de las evaluaciones por él revisadas. Los títulos de las notas seleccionadas funcionan como ejemplo de esta hipótesis: “El PT como ejemplo de manipulación de la ayuda social”, “El caso de la Matanza. Planes Trabajar hoy igual a piquetes mañana”, “Extorsiones en la asignación de beneficios”, “Politización y clientelismos en la asignación de beneficios” (Ronconi, 2002, pp. 13 a 18). Todos estos títulos fueron publicados en *Clarín* en 2001.

Independientemente de la precisión crítica del trabajo de Ronconi (2002), resulta interesante la metodología empleada por este autor para evaluar los impactos de los programas de empleo. La voz del periodismo (en este caso gráfico) expresa en buena medida la preocupación social sobre determinadas cuestiones y es un elemento a tener en cuenta dado su impacto en la opinión pública.

Los resultados que se encontraron para el Plan Trabajar III no difieren demasiado de los comentados en los párrafos anteriores. Hubo buena focalización, contribuyó a mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria y, a pesar de que el cumplimiento del programa no fue total, en el nivel de los municipios la ejecución fue muy elevada y contribuyó al desarrollo local. Además, colaboró con la realización de pequeñas obras de infraestructura social y comunitaria en todas las provincias, y mejoró la gestión de los proyectos corrigiendo los errores del pasado (Lanari, 2003).

4.6. El Programa Proempleo

Galasso y cols. (2004) evalúan el impacto producido por el denominado Argentina's Proempleo Experiment, desarrollado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación entre 1998 y 2000. Este experimento fue diseñado para saber hasta qué punto un subsidio y un entrenamiento especializado podían ayudar a los trabajadores en su transición desde un programa de empleo a un trabajo regular. El experimento consistió en separar en tres partes la muestra aleatoria de participantes en un programa de empleo: a) al primer grupo se le proporcionó un *voucher* que habilitaba a su potencial empleador a recibir un subsidio proporcional al salario que se pagaría a ese trabajador, b) al segundo grupo se le dio la opción de entrenarse y c) el tercer grupo es el que funcionó como grupo de control (GC). Los autores encontraron que los trabajadores con *vouchers* tuvieron una probabilidad más elevada que el GC a ser contratados, mientras que los trabajadores entrenados no registraron impactos significativos en su probabilidad de empleo, comparados con el GC. Entre los trabajadores con *vouchers*, ganaron en empleo más los del sector informal (mujeres y más jóvenes) y los más educados.

Las conclusiones aplicables a la política pública son directas. Esta evaluación lleva a replantearse la eficacia relativa de las políticas de protección al desempleo basadas en entrenamiento y capacitación, y en subsidios a las empresas. Asimismo, resulta interesante observar las trayectorias laborales de los trabajadores bajo contextos de acciones diferentes. Las acciones del Proempleo se vinculan con lo que Britos (2006) denomina la “remercantilización administrativa”, cuyo objetivo central es el mejoramiento de las condiciones de empleabilidad de las personas desocupadas incorporándolas a las empresas, permitiendo su entrenamiento o la actualización de sus saberes, o bien subsidiando la contratación mediante, por ejemplo, contratos por tiempo indeterminado.

4.7. El Programa Jefes de Hogar (PJH)

En la historia de la protección al desempleo, el PJH es el programa más importante desde el punto de vista de la cantidad de población que abarca y de los recursos destinados a financiarlo. También puede juzgarse relevante por el impacto que tuvo sobre las instituciones. El PJH fue implementado en la Argentina como una medida paliativa para morigerar los efectos sociales de la crisis económica de fines de 2001. El gobierno provisional del presidente Duhalde, basado en el artículo 75, inciso 22 de la Constitución de la Nación sobre el “derecho familiar a la inclusión social”, declaró el estado de emergencia ocupacional, y dio origen al PJH con la misión de asegurar un ingreso mensual mínimo a un importante grupo de la sociedad. Inicialmente, el programa fue ideado como una forma transitoria de amortiguar los efectos de la fuerte recesión económica y la fractura institucional. Sin embargo, el plan asistencial de mayor envergadura de la historia de la Argentina ha pasado a constituir un sistema que pareciera que se constituirá en permanente para la ayuda de las familias cuyo jefe de hogar se encuentra desocupado.¹⁰

Desde esta perspectiva (considerando la función para la cual se ha implementado), todas las evaluaciones coinciden en ponderar la cabalidad del programa para alcanzar los objetivos propuestos. Las evaluaciones del PJH giran en torno a diversos problemas que surgieron más tarde y que proporcionan importantes enseñanzas para otras intervenciones similares. En adelante, en los siguientes apartados, se seguirá un orden cronológico acorde con la aparición y/o publicación de los resultados y se comentaran los aspectos centrales.

A. Errores de inclusión y logro de objetivos

Un aspecto importante de las evaluaciones se relaciona con el tipo de comportamiento derivado como consecuencia de la implementación del

¹⁰ En un primer momento, el Decreto 165/02 declaró la Emergencia Ocupacional Nacional que dio origen a la subsiguiente implementación del PJH (Decreto 565/02) hasta diciembre de 2002. Luego, el presidente Duhalde extendió el estado de emergencia hasta diciembre de 2003, cuando el gobierno del presidente Kirchner lo volvió a extender hasta fines de 2004 (Decreto 1353/2003).

programa. Diversos autores enfatizan el fuerte proceso de activación de fuerza de trabajo, también observado por Galasso y Ravallion (2004), López Zadicoff y Paz (2003) y Monza y Giacometti (2003). En estos trabajos se indaga acerca del estado de origen de los beneficiarios: el porcentaje mayor proviene de una categoría que podría denominarse “inactividad típica”, es decir, personas que estarían inactivas de no haberse implementado el programa. Le siguen en importancia los asalariados no registrados y, en tercer término, los desempleados. Dado que el programa se había lanzado para asistir a los desempleados el hecho llama la atención. El proceso de activación fue muy claro y determinó, en buena medida, la estructura de la población participante en lo que hace al género (mujeres) y la edad (jóvenes).

En López Zadicoff y Paz (2003) se trató específicamente el problema de la elegibilidad y la participación de la población. Así se calculó un error aproximado de inclusión (población participante pero no elegible) del 16% y se describieron algunas características importantes en cuanto a la composición sociodemográfica del beneficiario típico: mujer, joven, residentes en hogares numerosos, con bajo nivel educativo y baja asistencia escolar.

Los autores mencionados muestran algunas relaciones importantes con la tasa de actividad de los aglomerados: los aglomerados con una tasa de actividad más elevada son más propensos a tener un alto porcentaje de beneficiarios del PJH. También encuentran rastros de dependencia de estado con respecto al programa: los participantes en el programa tienen una probabilidad mayor de seguir siéndolo en el futuro. Este problema se tuvo que enfrentar posteriormente, al tratar de disminuir el volumen de beneficiarios del programa.

Los estudios existentes dan cuenta de los cambios de rama de actividad que genera la adscripción al programa. Los inicialmente ocupados en el Comercio, la Construcción y el Servicio doméstico se desplazaron a los Servicios en general y a la Administración pública en particular, además de existir un número importante de beneficiarios, actualmente

sin contraprestación, que están a la espera de ser llamados para desarrollar alguna tarea productiva. Algunos autores también mencionan la tendencia informalizante del programa, ya que el tener un empleo formal deshabilita al beneficiario a percibir el monto del subsidio. A la vez, las ramas de las que provienen los beneficiarios son, del conjunto de ramas de la economía, las que tienen una incidencia mayor de informalidad. Si bien los datos sobre este tema no son lo suficientemente contundentes, pareciera que, en buena medida, estos individuos conservaron sus empleos informales y adoptaron el plan como una entrada más de dinero al hogar. En Gasparini y cols. (2007) se aprecia que el impacto de la adscripción al programa sobre la informalidad masculina es elevado, pero que el efecto desaparece en las fechas más recientes, al derrumbarse el valor relativo del beneficio del programa.

Luego de haber analizado los aspectos ligados a la elegibilidad y los comportamientos inducidos por los requisitos del programa, en un trabajo posterior (López Zadicoff y Paz, 2004), estos autores examinaron hasta qué punto el PJH logró los objetivos que se propuso, a pesar de las fallas comentadas en la focalización. Los principales objetivos del programa están claramente expresados en el decreto de creación y pueden ser resumidos como: la superación de la pobreza, la escolaridad de los niños, niñas y adolescentes, y la reinserción laboral de los desempleados.

Para evaluar el logro de estos objetivos, los autores se valieron de la Encuesta de Consumo e Impacto Socioeconómico de la Crisis en Argentina - Seguimiento que fue realizada en los meses de octubre y noviembre de 2002 y financiada por el Banco Mundial. El módulo III de esa encuesta estuvo dedicado a evaluar cuestiones relacionadas con el PJH.

Los resultados muestran algunas limitaciones del PJH para cumplir con los objetivos propuestos en el decreto de creación. En primero lugar, se observó que la percepción de los beneficios del programa sólo reduce marginalmente la probabilidad de los hogares de ser pobres, y que, al

debilitar las capacidades de sus miembros para procurarse ingresos,¹¹ la probabilidad de ser pobres ante una eventual desaparición del programa, aumenta. En segundo lugar, se observa que los niños de “hogares PJH” (denominación usada por los autores) tienen tasas de asistencia escolar menores que el resto, lo cual alerta sobre las consecuencias de la pobreza de largo plazo y sobre las probabilidades de inserción laboral de esos niños, ya en su etapa activa. Por último, los autores muestran que el PJH reduce fuertemente la tasa de actividad de los jefes de hogar. Y dado que el programa genera incentivos para permanecer inactivos y no para ocuparse (el conseguir empleo implica la no percepción del beneficio), termina impactando sobre la tasa de desempleo, disminuyéndola. Es por ello que el PJH parece tener un cierto poder reductor sobre la desocupación.

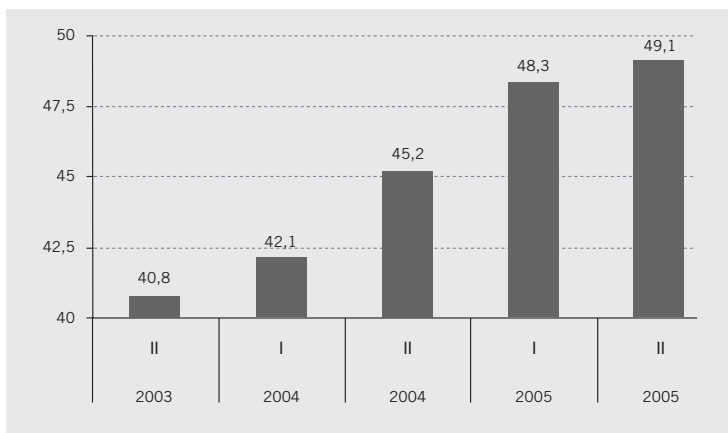
Los autores advierten acerca de las posibles consecuencias del programa, dado el actual diseño: marginación del mercado laboral de los jefes de hogar y de sus hijos (por vía de la escolaridad reducida), lo que termina generando dependencia del asistencialismo y repercute en la tasa de crecimiento de la economía. También se advierte acerca de la proclividad a informalizar la fuerza laboral –algo que ya se había detectado en estudios previos– y, por lo tanto, a menoscabar uno de los objetivos prioritarios en materia laboral: mejorar la calidad de los empleos y procurar el trabajo decente. No obstante los aspectos señalados en los párrafos anteriores, todos los estudios examinados expresan la relevancia del lanzamiento de este programa de transferencias, en especial en el momento en que fue lanzado. Además, debe subrayarse que las evaluaciones de los errores y de los problemas de diseño fueron posibles gracias a la disponibilidad de información para llevar a cabo la tarea de evaluación, algo que, como se vio hasta aquí y con excepción del Programa Trabajar, no constituyó una cualidad compartida con los demás programas de protección al desempleo.

Otro aspecto importante que destacan los estudios es el carácter *pro-pobre* del PJH. Dejando a un lado la parte de la pobreza a la que llegó

¹¹ Esto se debe al tiempo de permanencia fuera del mercado de trabajo y a la pérdida de habilidades que eso supone. Podrían ampliarse estas consideraciones con los otros aspectos relacionados con el “efecto cicatriz”.

con más fuerza el programa, lo cierto es que favoreció a los estratos de menores ingresos de la sociedad. Además, según una evidencia muy reciente (Gasparini, 2007), la evolución en el tiempo parece afirmar esta característica del programa. En el Gráfico 4.2. se muestran los beneficiarios del PJH correspondientes al quintil más pobre de la población, clasificada por ingresos equivalentes. Nótese que esta proporción va creciendo a lo largo del período 2003 y 2005, demostrando que la población que aún permanece en el programa es mayoritariamente la de menores ingresos de la sociedad. También puede apreciarse en el trabajo de Gasparini y cols. (2007) que durante el segundo trimestre de 2005 el 93% de los beneficiarios pertenecía a los quintiles de ingresos 1 y 2, es decir, a los más pobres.

Gráfico 4.2. Beneficiarios del PJH en el primer quintil de ingresos equivalentes, en %



Fuente: Gasparini, Haimovich y Olivieri (2007).

B. Ambigüedad en el diseño e impactos sobre la pobreza

Monza y Giacometti (2003) evalúan el programa observando su impacto sobre dos dimensiones de la pobreza: incidencia y dinámica, y sobre la contraprestación. De acuerdo con el tema tratado en este capítulo, el más importante es el segundo. La fuente de datos usada es la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), modalidad puntual, segunda onda del año 2002.

Un aspecto que destacan los autores es la baja contraprestación observada entre los beneficiarios. A pesar del requerimiento explícito del programa, ellos encuentran que entre un 20% y un 26% de los beneficiarios no realizaba contraprestación. De esto surge una primera crítica importante al PJH: la definición normativa del criterio de elegibilidad genera ambigüedad. En esto, existe plena coincidencia entre todos los autores.

La presencia femenina en el programa es muy importante, y se destaca como característica saliente la fuerte activación a la que el PJH dio lugar: la tasa de actividad de las mujeres pasó del 57%, en mayo de 2002, al 88%, en octubre de ese mismo año. Menos de la mitad de los beneficiarios son jefes de hogar. Estos hechos, remarcados por Monza y Giacometti, van en la misma dirección que los comentados en los párrafos precedentes: el diseño del programa incentiva la participación de la población tradicionalmente inactiva y la ambigüedad del uso de algunos términos la profundiza. Por un lado, el nombre por el que es conocido popularmente el PJH, “Plan Jefas y Jefes”,¹² generó una gran expectativa en la población femenina de bajos ingresos, buena parte de la cual (más que la observada en la población en su conjunto) está compuesta por “cónyuges del jefe”. Por otra parte, la ambigüedad de lo que el PJH considera jefes de hogar (una categoría analítica junto con otras, como la de “desocupado”) generó grandes problemas para la incorporación de beneficiarios al programa.

Entre los impactos positivos, Monza y Giacometti destacan que el PJH tuvo un importante impacto sobre la pobreza: encuentran que uno de cada cuatro hogares hubiese sido pobre de no haber sido asistido por

¹² Se encuentran denominaciones diversas: “Plan Jefas y Jefes”, “Plan Jefas y Jefes”, “Plan Jefas y Jefes desocupados”, etc. Esta acción creada por decreto 565/2002 no fue un “Plan” sino un Programa y su denominación (según el decreto mencionado) fue: Programa Jefes de Hogar (PJH).

el PJH. Claro que en este caso no se están considerando los comportamientos derivados del propio programa y es muy difícil predecir qué hubiese sucedido con la fuerza laboral de estos hogares de no haber tenido a disposición el plan. Además, más tarde aparecieron otras consideraciones acerca del tipo de pobreza que terminó atacando el PJH. Por los pocos estudios hechos sobre el tema, pareciera que el programa tuvo más impacto sobre la pobreza menos profunda, es decir, sobre la de aquellos hogares situados más o menos cerca de la línea. Esta apreciación resulta bastante lógica, pues el PJH fue un programa cuyo propósito principal fue atacar a la pobreza coyuntural. La pobreza más profunda, la estructural, requiere de otro tipo de acciones que permitan fortalecer o regenerar tanto capital humano como social.

Una crítica importante realizada por estos autores se refiere a las tareas que realizan quienes están ocupados, pues observan que se trata de tareas de escasa o nula significación económica. Los autores se preguntan: ¿Hasta qué punto puede decirse que esta población está “ocupada”? Evidentemente, la crítica recae sobre la falta de instrumentos de producción, con lo cual los beneficiarios terminan concentrándose en tareas que requieren nula calificación (no hay adquisición de capital humano) y en el sector Servicios. Esta observación fue tenida en cuenta en la formulación de los programas posteriores, tal es el caso del Programa Manos a la Obra.

C. La perspectiva de género

El trabajo de Pautassi (2003) realiza una evaluación del PJH en la dimensión de género. La autora concluye que los ingresos provenientes del programa mejoran la situación relativa de las mujeres en términos de ingresos, pero con desigualdad de género. En esta línea, observa que la perspectiva de género no está incorporada en el diseño ni en la ejecución del PJH y que esa neutralidad se refiere no sólo a la considera-

ción de los beneficiarios y la promoción de las oportunidades, sino también a las instancias de decisión y ejecución.

Así estima que la contribución del PJH al ingreso del hogar es importante, representando más o menos el 37% del ingreso total, y que es aún mayor en el caso de los hombres. Es probable que esta diferencia esté asociada con los mayores niveles de empleo observados en las familias con beneficiarias mujeres, como así también con el tipo de hogar: entre los beneficiarios hombres es fuerte la presencia de hogares nucleares, mientras que entre las mujeres es importante el peso de los hogares ampliados. Pautassi (2003) nota que la incidencia del PJH sobre los niveles de pobreza de los hogares no es elevada, dado que el 93% de aquellos que perciben el beneficio continúa bajo la línea de pobreza.

D. Los efectos del comportamiento y los ingresos no percibidos

Otra evaluación del PJH es la que hacen Galasso y Ravallion (2004). Ellos recalcan que, como cualquier otro programa de transferencia de ingresos, el objetivo del PJH fue el de “proteger a las familias más duramente afectadas por la crisis de 2001”. Claro que esta es una interpretación *post-hoc* y no es la que emerge de los objetivos explícitamente expresados en el Decreto 565/2002.¹³

Como los demás autores, Galasso y Ravallion construyen la evaluación con datos de la EPH, modalidad puntual, ondas octubre de 2001 y 2002. Usando el Módulo de Jefes de Hogar incluido en dicho relevamiento, construyen un micropanel (dos ondas) para evaluar el impacto del programa sobre los ingresos monetarios de las familias, el desempleo de los individuos y la pobreza agregada.

Entre los principales hallazgos de la evaluación, los autores encuentran un fuerte proceso de activación de fuerza laboral (al igual que los autores examinados en los dos apartados anteriores), una reducción importante del desempleo agregado (más o menos 2,5 puntos porcentuales)

¹³ Esta interpretación también difiere de otras, como la de Pautasi (2003), quien enfatiza el importante rol que jugó el programa para la continuidad del sistema político institucional.

y un efecto positivo sobre el costo de oportunidad de los participantes. Cuando los salarios caídos (no percibidos por los beneficiarios) son incorporados a la evaluación, el PJH tiene un impacto suave sobre la pobreza agregada, pero un efecto más o menos fuerte sobre la indigencia (o pobreza extrema). Sin el programa, alrededor de un 2% más de individuos estarían clasificados como pobres y un 10%, como indigentes. Una vez más, es importante señalar el principal problema de este tipo de ejercicio contrafáctico: no es posible saber qué comportamientos generó el programa ni qué mecanismos podrían haber desplegado las familias para salir de la pobreza, si el plan no hubiese existido.

Un hallazgo al que los autores le dedican poco menos que un párrafo se relaciona con los errores de inclusión y de exclusión. Como puede verse en el Gráfico 4.IV. (que puede consultarse en el Anexo), sobre el total de participantes en el programa, el 30% no era considerado elegible a juzgar por los criterios de focalización (error de inclusión), mientras que alrededor del 25% era elegible y no se encontraba participando del mismo (error de exclusión). Estos ejercicios de comparación entre elegibilidad y participación tienen, sin embargo, algunos problemas. Las definiciones de las categorías usadas por la EPH son mucho más rigurosas que las utilizadas por los agentes que tienen a su cargo la implementación y ejecución del programa, y la ambigüedad de los términos presentes en la normativa que regula dicha participación proporciona cierta discrecionalidad a quienes deben asignar los beneficios entre la población. Por ejemplo, los conceptos de “jefe de hogar” o de “desocupado” usados por la EPH (que siguen los criterios internacionales al respecto) pueden haber sido diferentes de los empleados por los Consejos Consultivos y, como esos conceptos no están especificados con rigor en el Decreto, dan lugar a interpretaciones diversas (todas legítimas) sobre su significado.

Por otra parte, existe en el programa un supuesto implícito: los que no tienen empleo son quienes más necesitan el beneficio o, en otras palabras: los episodios de desempleo generan la pobreza de los hogares. La

literatura sobre este tema es extensa y se remonta a los estudios hechos originalmente por la OIT sobre informalidad y referidos al “trabajador pobre”. No siempre se cumple que el desempleo genere pobreza, por lo tanto, es probable que atacar el desempleo termine no redundando en una importante baja de los niveles de pobreza.

Galasso y Ravallion (2004) resaltan la necesidad de incorporar a la evaluación los efectos de comportamiento. Y destacan que al ignorar los ingresos renunciados se está, por ejemplo, sobreestimando el impacto sobre la pobreza, porque es probable que estos recursos hubiesen permanecido ociosos de no haberse puesto en funcionamiento el programa. La consideración de estos efectos de comportamiento es un tanto difícil de lograr, debido a que no se dispone de los datos necesarios ni adecuados, para implementar un auténtico diseño de experimentos.

Finalmente, los autores sostienen que el PJH ha reemplazado a programas más pequeños (como el PT, que exigía entre 30 y 40 horas semanales de contraprestación) y que habían sido muy eficaces.

E. La caracterización sociodemográfica de los participantes

Hay un conjunto de evaluaciones institucionales, generalmente basadas en encuestas a los beneficiarios. Por ejemplo, en MTEySS (2004) se afirma que las características de los beneficiarios (mujeres, jóvenes, bajo nivel educativo, etc.) deben ser reconocidas como resultado de las transformaciones y reestructuraciones sucedidas en el marco de una fuerte crisis, tanto en la economía y el empleo como en los ingresos de los trabajadores argentinos durante más de una década. El informe afirma que la situación de los beneficiarios reproduce la dinámica que toma el desempleo en la Argentina, poniendo en evidencia la estrecha relación entre la desocupación, la precariedad laboral y la pobreza. Reconoce entonces la alta inestabilidad laboral de los beneficiarios como así también una fuerte propensión a desarrollar empleos de tipo precarios. Finalmente, el

informe considera que la definición de inactivos-activos describe más adecuadamente la realidad de esta población.

Una vez más aparece el problema de la denominación y el impacto que ésta ejerce al momento de evaluar los resultados de este tipo de política social. No se puede saber si el programa llega o no a los destinatarios, tanto por el gran tamaño, como por la notable heterogeneidad del grupo fuertemente golpeado por la crisis de 2001, lo que no permite agruparlos en un grupo homogéneo como “desempleados”.

f. El sesgo informalizante del PJH y la recuperación económica argentina

Uno de los últimos trabajos evaluativos consultados ha sido el realizado por Gasparini y cols. (2007). Los autores examinan la siguiente predicción: debido a la dificultad de monitoreo de los empleos informales, el requisito de desempleo del PJH es un fuerte desincentivo para que los participantes del programa busquen inserción en empleos formales. La evaluación se realiza para el período de crecimiento económico posterior a la crisis de 2001-2002, apreciándose que el PJH presenta ese sesgo informalizante cuando el valor del beneficio es alto comparado con el salario de un trabajador del sector formal.

Para abordar el problema, los autores trabajan con las bases semestrales de la EPH, modalidad continua, para el período 2003-2005, construyendo paneles de observación (2003-2004 y 2004-2005) con el fin de capturar los cambios y las permanencias en los distintos estados. La metodología usada por estos autores es el diseño experimental, distinguiendo por ello dos grupos: el grupo de participantes (grupo experimental o tratado) y el de los no participantes (grupo de control). El impacto evaluado por Gasparini y cols. es la probabilidad de insertarse en un empleo de tipo formal, definiendo la informalidad como la no registración o la, denominada por ellos, definición “legalista” de la informalidad.

A pesar de que durante la recuperación económica ha aumentado el número de empleos formales, la proporción de beneficiarios del PJH que ha encontrado uno de estos empleos es significativamente más baja que la de los no participantes con similares características. Los autores hallan que el 1,2% de los participantes del PJH en 2003 encontraban empleo en el sector formal recién un año después, contra un 4,6% del grupo de control. También encuentran que estas diferencias son importantes por género, favoreciendo siempre a los varones.

Para el siguiente grupo la diferencia en esas probabilidades se achica: el 3,9% para los participantes del programa en 2004 contra el 5,7% del grupo de control, lo que no suma una diferencia significativa.

De algún modo, reconocen que el PJH fue creado “bajo presión”, como una medida paliativa para morigerar los efectos de la crisis de 2001-2002. Así advierten que, superada la crisis, el programa ha mantenido su diseño, sin considerar que algunos puntos importantes en situaciones de alto desempleo pierden importancia en un período de recuperación económica.

En la actualidad, estos resultados son muy importantes, para repensar los dispositivos de diseño de la política y de los programas de protección al desempleo. Los informes más recientes del Ministerio de Trabajo (MTEySS) muestran importantes diferenciales por género, en las probabilidades de reinserción al mercado de trabajo: más de la mitad de los beneficiarios que se reincorporaron al mercado laboral son varones, principalmente jóvenes (MTEySS, 2006h), aunque no se especifica el tipo de empleo al que se están reincorporando. También es relevante tener en cuenta la incidencia del programa sobre los beneficiarios clasificados según nivel de ingreso, como lo hacen Gasparini y cols. (2007). Estos autores dan cuenta de un aumento ostensible (cercano a los 10 puntos porcentuales entre 2003 y 2005) de la población beneficiaria ubicada en el quintil más bajo de la distribución, lo que estaría demostrando,

como fue mencionado anteriormente, el carácter redistributivo y *propobre* del PJH.

4.8. Algunas consideraciones institucionales

Evidentemente, se vuelve necesario agregar algunas consideraciones relacionadas con aspectos institucionales claves, con el propósito de realizar ajustes en el futuro de la política pública en materia de empleo y protección al desempleo en la Argentina. En este sentido, sería bueno destacar dos consideraciones relacionadas, por un lado, con el fortalecimiento del MTEySS en materia de diseño y gestión de los programas de empleo y, por otro lado, con el fortalecimiento de los acuerdos territoriales, los que permitirían lograr la coordinación de los programas existentes (que son tan variados y presentan efectos de diversa índole).

A. La gestión de los programas

Un aspecto importante a tener en cuenta en lo atinente a la gestión de los programas es la disponibilidad de la información necesaria para el seguimiento de los beneficiarios. Esto, a la vez, permite posteriormente llevar adelante evaluaciones de impactos.

La generación de una base de datos de beneficiarios de programas de empleo por parte del MTEySS,¹⁴ conjuntamente con la base de información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones para los trabajadores formales de la economía argentina, permitirá contar con fuentes invaluable para el seguimiento y la evaluación de las políticas y los programas. De esta forma, se cuenta con insumos para realizar importantes ejercicios dinámicos y calcular la duración de fenómenos económicos tales como los episodios de desempleo y la permanencia en el cobro de las prestaciones por desempleo, lo que conlleva a conocer más profundamente las consecuencias de distintas medidas de política pública en el comportamiento de los agentes económicos.

¹⁴ A partir de 2005, con el apoyo técnico de la OIT, se desarrolló un sistema de *data warehouse* que permite la agregación a nivel geográfico de las acciones (municipio, departamento, agencia territorial, gerencia de empleo, provincia, región) y el seguimiento temporal de los programas. Esto permitió la integración de la información de distintos programas, como el PJH, SD y otros, que hasta ese momento tenían sus propios subsistemas de información de beneficiarios.

B. Las oficinas de empleo

Las Oficinas de Empleo Municipales son parte de la Red de Servicios de Empleo que fuera creada a partir de la resolución 176/05 del MTEySS. Éstas son consideradas como entidades municipales con dependencia técnica del gobierno nacional. Las 24 provincias son parte de la Red y 178 serán las oficinas municipales habilitadas hacia fines de 2007.

Las actividades de las oficinas consisten en “interrelacionar el conjunto de herramientas de políticas activas de empleo y las oportunidades de trabajo originadas en el sector privado de la economía con las personas desocupadas o aquellas que buscan mejorar su situación laboral” (www.trabajo.gov.ar/redempleo/index.asp). De esta forma, las oficinas son consideradas como organismos técnicos que relacionan la oferta y la demanda de trabajo, brindando tanto información y orientación para el empleo y la capacitación, como otros servicios tendientes a aumentar la empleabilidad, todos ellos ofrecidos de forma gratuita.

Por otra parte, está previsto que la clientela de estas oficinas no sólo esté compuesta por las personas sin empleo sino también por los trabajadores activos que necesitan cambiar de empleo y por las empresas o empleadores que requieran contratar personal.

C. Los acuerdos territoriales

Se denomina “Acuerdos Territoriales” a uno de los componentes del denominado Plan Integral Más y Mejor Trabajo (PIMMT), la herramienta de política usada por el MTEySS para promover la inserción laboral de los trabajadores desempleados en empleos de calidad, y para mejorar su empleabilidad. De manera más concreta, el PIMMT opera mediante la celebración de dos tipos de acuerdos: a) los Acuerdos Sectoriales de Calificación y Promoción del Empleo y b) los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo.

Los Acuerdos Sectoriales de Calificación y Promoción del Empleo constituyen un conjunto articulado de acciones que los participantes de un sector de actividad –básicamente, los grupos empresarios y sindicatos– impulsan, con apoyo del MTEySS, para fortalecer su productividad, competitividad y capacidad de generación de empleo desde la dimensión de la formación de calificaciones. Se sustentan en una estrategia nacional de desarrollo con objetivos definidos, sectores de actividad priorizados, así como instrumentos, mecanismos e incentivos de promoción administrados desde el nivel central.

Los Acuerdos Territoriales son estrategias impulsadas por participantes locales, con apoyo del MTEySS y otras áreas del Estado, para dar respuesta a los problemas de empleo y a las necesidades de calificación de las personas, en el marco de los procesos y oportunidades de desarrollo de un territorio o una región. Su principal objetivo es promover en los distintos municipios y provincias la formulación e implementación de propuestas que, desde un enfoque estratégico, combinen en forma articulada y sistémica los recursos disponibles (programas y componentes) en el MTEySS y en otras áreas del Estado, a partir de un análisis de los problemas y oportunidades en el territorio y utilizando las potencialidades locales, para dar respuesta a los problemas de empleo y de trabajo de las personas.

Los Acuerdos Territoriales se presentan como una estrategia de superación de una forma de intervención basada en el desarrollo de programas aislados (como los que se vinieron aplicando hasta ahora), planteando un tratamiento integral de los problemas de empleo, tanto en la identificación y explicación de los mismos como en la formulación e implementación de propuestas para abordarlos y superarlos.¹⁵ Está claro que el análisis integral de los problemas de empleo y de sus posibles soluciones permite multiplicar las alternativas de respuesta y optimizar los recursos, evitando superposiciones en áreas de financiamiento y aprovechando las economías de escala de las oficinas territoriales de empleo, las que pueden aumentar su nivel de acti-

¹⁵ Esto está implícito en el título de la intervención Plan Integral Más y Mejor Trabajo (PIMMT).

vidad con costos fijos decrecientes. Esto permite, además, explorar nuevos espacios de asistencia técnica o financiera, al centrar el análisis en el proceso real de implementación y ajustarlo a las particularidades del contexto local.

4.9. Conclusiones

En este capítulo se han repasado las evaluaciones sobre algunos de los programas considerados, en este documento, como de protección al desempleo, si bien no se ha agotado la totalidad de las evaluaciones existentes, en especial, las referidas al programa más grande de la historia argentina de la política social: el Programa Jefes de Hogar, para el cual existen numerosos estudios. A pesar de que muchos de los programas evaluados fueron exitosos en aspectos bien diversos, aquí se han rescatado las consideraciones más bien críticas de cada uno de ellos, a fin de recoger experiencias con vistas a mejorar el diseño de los programas venideros.

El Programa Trabajar (PT) cumplió con el objetivo de equidad, aunque las ganancias evaluadas en términos de aumentos de productividad e ingresos de los beneficiarios continúa en duda. Existen sospechas y algunas evidencias provenientes de estudios de casos sobre manejos con ciertos fines distintos de los propuestos en la puesta en acción de los programas de ayuda. Ninguno de estos temas fueron tratados en las evaluaciones técnicas realizadas y sería interesante incluir aspectos relacionados con estos problemas en las evaluaciones económicas.

Se ha llamado la atención acerca de la relación entre el tamaño del programa y el logro de sus objetivos principales. Algunos de los estudios aquí considerados remarcan la diferenciación entre, al menos, tres grandes tipos de programas sociales: los que tienen como objetivo la generación de empleo productivo, los que persiguen la reorganización económico-productiva de segmentos poblacionales de bajos ingresos que no están integrados al segmento formal o estructurado (a los que

suelen referirse actualmente como la “economía social”), y los dirigidos a prestar asistencia social mediante la transferencia directa de subsidios monetarios (ingresos) o en especie (alimentos, salud, educación). Se plantea que muchas veces la contraprestación no es un objetivo adecuado, cuando se trata de lograr la reinserción de segmentos de población pobre o de estabilizar el consumo de los grupos de menores ingresos de la sociedad.

Sin dudar de su efectividad en el corto plazo, y sin dejar de valorar positivamente la rapidez con que fue implementado, se sopesa si el PJH constituyó un programa de mantenimiento de ingresos o un programa de empleo. Este cuestionamiento va a tener mucha importancia en su reformulación, no sólo en lo atinente a cuestiones muy importantes de diseño, sino a problemas operativos, por ejemplo, sobre el organismo que tendrá a su cargo la ejecución y el control del programa en el futuro y la administración de su desaparición.

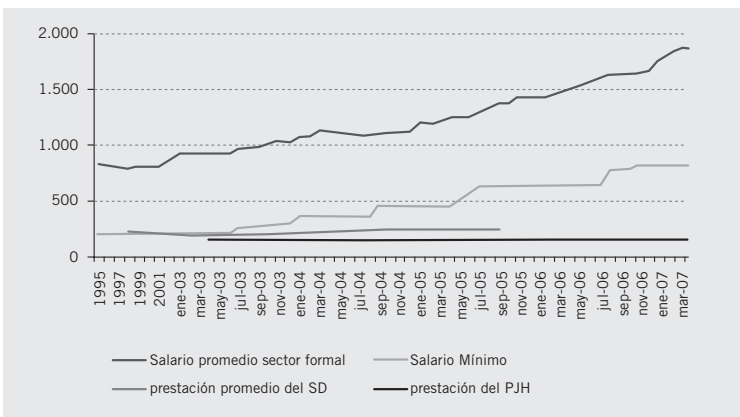
La definición normativa del PJH es demasiado amplia y resulta casi imposible corroborar los criterios teóricos que definen la inclusión de los beneficiarios en el programa. Uno de los requisitos de participación, la contraprestación, no se cumplió, y generó dudas acerca del verdadero objetivo: ¿mantenimiento de ingresos o empleo?

Un aspecto positivo del PJH no demasiado estudiado es el de haber transferido la responsabilidad del gasto, la gestión y la ejecución a los niveles menores de gobierno (provincial y municipalidad), reflatando la idea de territorialidad en la política de protección al desempleo, la que fue aplicada recientemente para ejecutar otros programas.

Una consideración particular que se vincula con la eficacia y la equidad de las PPPD está relacionado con el nivel de las prestaciones. Por el lado de la eficacia, con todo lo atinente a la capacidad de reinsertar laboralmente a los beneficiarios y a los incentivos a la búsqueda activa de trabajo, entendiendo que una prestación más generosa no necesariamente implica un menor incentivo sino que puede contribuir a lograr un mejor *matching* laboral. Simultáneamente, por el lado de la equi-

dad, debe subrayarse la importancia de la prestación como un mecanismo de estabilización del consumo y de alivio temporal de las situaciones de pobreza coyuntural. Así, una lectura rápida del Gráfico 4.3. del nivel de las prestaciones, del nivel de salario de los trabajadores registrados y del salario mínimo permite apreciar las variaciones que fue experimentando en el tiempo el nivel efectivo de protección y no hace otra cosa que invitar a la reflexión sobre las tendencias futuras que debería adoptar la política pública en esta materia.

Gráfico 4.3. Evolución de los salarios y las prestaciones por desempleo, en pesos corrientes



Fuente: elaboración propia a partir de MTEySS y ANSeS.

En todas las evaluaciones realizadas queda abierta la necesidad de contar con más y mejor información para realizar estudios detallados acerca del impacto de las políticas y de los programas de protección al desempleo. La estructura jurídica y la organización ministerial existente están preparadas para hacer frente a este desafío; sólo queda hacerlo efectivo. Para ello, no hay mejor argumento que revisar en las páginas anteriores la importancia

de contar con buenos datos, como aquellos provenientes del PT o del PJH. Éste es uno de los desafíos que deberá enfrentar una reforma.

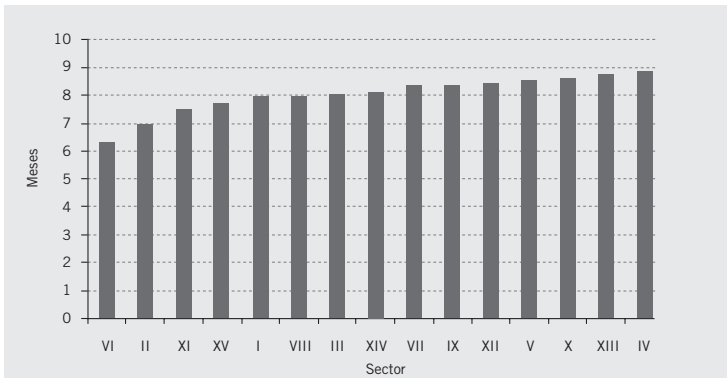
Como afirma Britos (2006): “la evaluación es un aspecto silenciado de las políticas...”. Refiriéndose al caso cordobés, la autora afirma que no se cuenta con información sobre las condiciones de trabajo de los beneficiarios ni sobre el porcentaje de beneficiarios que transitan al empleo formal, entre otros datos de suma importancia. Y lo cierto es que considerar la información y la evaluación es un aspecto fundamental en el momento de la implementación y puesta en prácticas de las políticas públicas. Las tareas de producción de datos y la realización de análisis permiten corregir errores lógicos de programas de gran envergadura, a la vez que permiten reforzar las acciones que fueron bien concebidas y que generan frutos desde la doble perspectiva de la eficacia y de la equidad. Un ejemplo de la disponibilidad de información y del conjunto de evaluaciones que fueron posibles es el PJH.

Además, toda la información recopilada a lo largo de los últimos años hizo posible trazar la estrategia, acertada por cierto, de dar salida al PJH a través de dos vías de transformación, como lo son: el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y el Programa Familias para la Inclusión Social (PFIS).

Por otra parte, es importante destacar el carácter voluntario del traspaso y las funciones diferentes que cumplen estos últimos programas a diferencia de los anteriores. En el caso del PFIS, con su doble rol: uno en un plazo inmediato y, en el largo plazo, focalizando sobre el capital humano (educación y salud de niños, niñas y adolescentes). En el caso del SCyE, con el objetivo de la reinserción laboral. Todo esto, en un marco territorial que permite definiciones a partir de la intervención de múltiples actores (empresarios, trabajadores, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, etc.) sobre los problemas que afectan a la unidad geográfica micro (como es el caso de los municipios), constituye un conjunto de elementos que contribuye, desde una perspectiva diversa, a la articulación de programas.

Anexo Gráficos

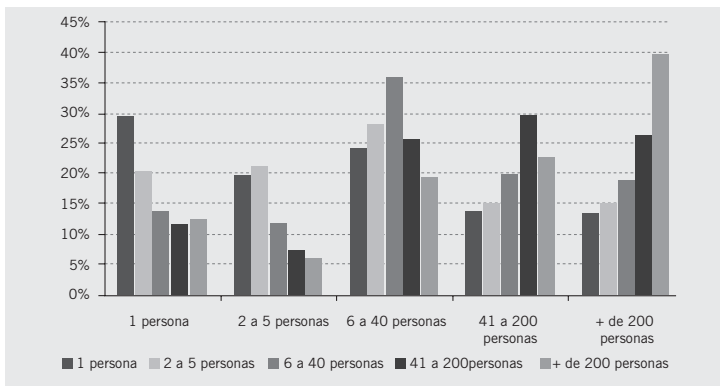
Gráfico 4.I. Duración de la prestación del SD según actividad de la empresa, 1998-2005



Notas: I: Agricultura, II: Pesca, III: Minería, IV: Manufactura; V: Electricidad, gas y agua; VI: Construcción; VII: Comercio; VIII: Restaurantes y Hoteles; IX: Transporte y comunicaciones; X: Intermediación financiera; XI: Servicios inmobiliarios y empresariales; XII: Enseñanza; XIII: Servicios Sociales y Salud; XIV: Servicios Comunitarios y Otros; XV: No identificado.

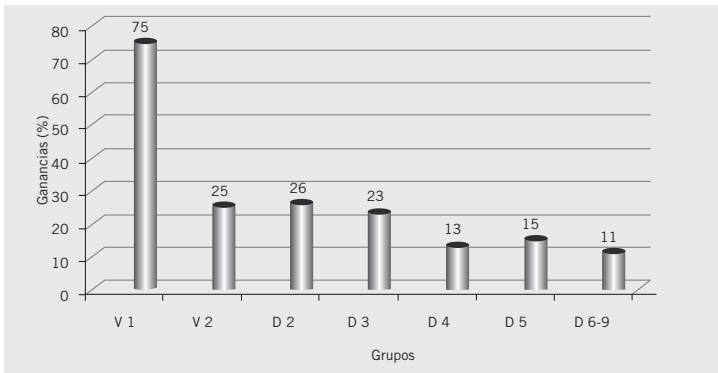
Fuente: MTEySS, 2006.

Gráfico 4.II. Tasa de reincorporaciones del SD según tamaño de la firma expulsora, 1998-2005



Fuente: MTESS, 2006.

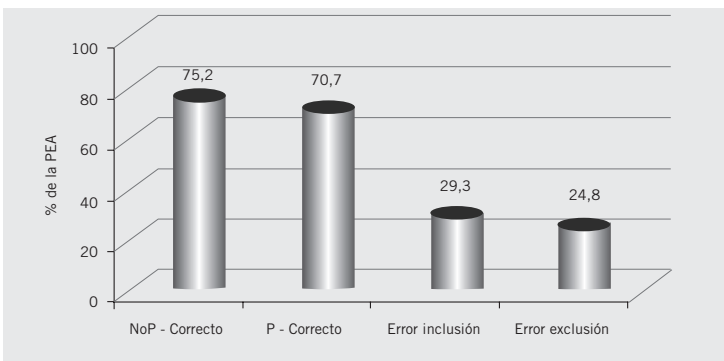
Gráfico 4.III. Ganancias adjudicables al PT según estrato socioeconómico del beneficiario, año 1997



Notas: V1 y V2 representan, conjuntamente, al 10% más pobre de la población. D2,..., D6-9: son los deciles de ingresos.

Fuente: elaboración propia a partir de Jalan y Ravallion (1999).

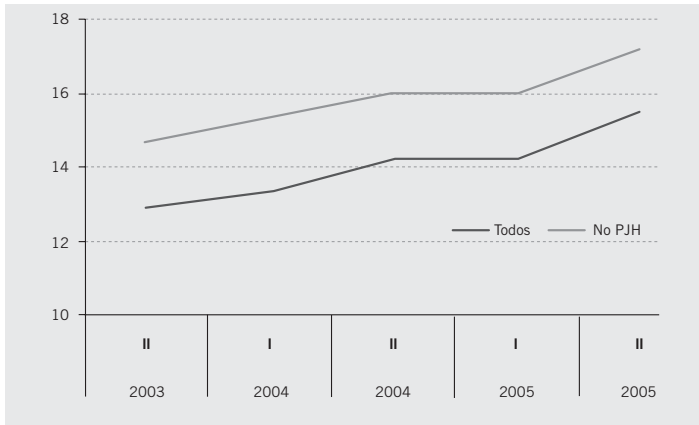
Gráfico 4.IV. Precisión de impacto del PJH



Notas: NoP - Correcto (no participante - no elegible) y P correcto (participante - elegible).

Fuente: elaboración propia a partir de Galasso y Ravallion (2004).

Gráfico 4.V. Crecimiento del empleo formal según participación en el PJH



Fuente: elaboración propia sobre la base de Gasparini y cols. (2007).

***Conclusiones y desafíos para las políticas
públicas de protección al desempleo***

La volatilidad ha caracterizado a la economía argentina durante numerosas décadas. Esos ciclos económicos poco extensos y de gran amplitud han sido acompañados por un mercado de trabajo que produce en numerosos trabajadores episodios cortos de desempleo pero con frecuente reincidencia, lo que termina provocando duraciones completas prolongadas. Si bien esto es algo que afecta a la mayoría de los desempleados, impacta con mayor intensidad sobre los más jóvenes, los menos educados, los menos entrenados y capacitados y, especialmente, sobre los trabajadores no registrados o que pertenecen a la economía informal.

En este contexto se inserta la gama de acciones que despliega el Estado y que se denomina políticas públicas. Las políticas que se ocupan del desempleo y que aquí fueron llamadas “Políticas de Protección al Desempleo” (PPD) comprenden una serie de programas orientados a apoyar al individuo desocupado tanto para reinsertarse laboralmente, como para mantener su consumo lo más alejado posible del umbral de subsistencia. Es por ello que forman parte del conjunto de las PPD: los programas de capacitación y entrenamiento, los servicios de colocación, los subsidios para incentivar la contratación, la creación directa de empleos, las jubilaciones anticipadas, el seguro por desempleo y –aunque sólo marginalmente– las indemnizaciones por despido.

Si bien todos estos programas enfrentan la misma situación, sus diseños responden a distintas hipótesis acerca de cuáles son las principales causas que generan la desocupación, a la vez que proceden de experiencias de intervención de otros países, muchas veces con realidades un tanto diferentes, al menos en la base profunda de los determinantes del desempleo. Por ejemplo, en los países más desarrollados del mundo el sector informal del mercado de trabajo –y más reciente-

mente la considerada “economía informal”– es pequeño y, hasta podría decirse, inexistente. Por el contrario, en los países menos desarrollados este sector u área de la economía se presenta como una opción más para la generación de ingresos de los trabajadores que no encuentran lugar en las actividades más modernas, dinámicas y formales. Este simple hecho introduce importantes restricciones tanto a los objetivos como al diseño de las PPD que no están presentes en políticas similares en los países más desarrollados.

De este modo, cada programa, cada acción orientada ya sea a potenciar la probabilidad de reinserción o a financiar la búsqueda, contiene en su diseño al menos una hipótesis acerca de la causa que origina la situación que la política pretende atacar. La multiplicidad de hipótesis acerca de la causa principal y la diversidad de diseños conducen a una diáspora de programas y a una superposición de objetivos e instrumentos de acción. Asimismo, como muchos de estos programas están planteados como políticas de protección social, presentan cierta laxitud en los requisitos de elegibilidad de sus beneficiarios, lo que desemboca casi de manera lógica y predecible en errores de inclusión y de exclusión.

Por estas razones, este estudio se fijó como primer objetivo rescatar los elementos básicos que configuran la situación de desempleo en la Argentina, pues se considera que éstos son los elementos que deben primar en la elaboración de una política integrada de protección al desempleo (PPD), que debe ubicarse en una zona que colinde con las políticas de protección social (PPS), en lo que hace principalmente a la equidad, y con las políticas del mercado de trabajo (PMT), en lo atinente (aunque no de forma exclusiva) a la eficiencia. Éste es precisamente el marco desde donde diseñar el conjunto de programas que van a desplegarse para insertar o reinsertar al trabajador en empleos decentes, es decir, en empleos de calidad, o para mantener el nivel de consumo del trabajador y de su familia por sobre los niveles de pobreza. Pero esta integración y coordinación de políticas (PPS y PMT) y pro-

gramas (capacitación y entrenamiento, financiamiento de búsqueda, intermediación, transferencias monetarias, entre otros) también debe tomar en cuenta el nivel geográfico y regional, un requisito particularmente importante en un país territorialmente extenso como lo es la Argentina y con una estructura de gobierno federal. Así como resulta deseable evitar la superposición de programas y de objetivos, también debe tratarse de evitarse la superposición entre las políticas y los programas que provienen de diversos ámbitos de gobierno: nación, provincias y municipios, en pos de un uso eficiente de los recursos destinados a las PPS y PMT. El papel del municipio es central en el momento de definir las necesidades propias de unidades geográficas pequeñas, con la intervención de las fuerzas económicas y políticas zonales. Las provincias son esenciales en cuanto a la articulación y a la ejecución de numerosos programas, generalmente descentralizados en ese nivel. Finalmente, la nación es crucial en la definición de los lineamientos de las políticas dentro del marco de una estrategia de desarrollo, conjuntamente con el posicionamiento del país en el mundo y, por ende, de sus relaciones comerciales y políticas con los demás países.

Por otra parte, el diseño de los programas se debe tratar con especial cuidado, no perdiendo de vista cuestiones más generales: como la eficiencia y la equidad, las consecuencias de corto y largo plazo, el financiamiento (contributivo y no contributivo) y las condiciones de adquisición a las prestaciones; como así tampoco aquellas cuestiones más específicas: como el género, los jóvenes y adultos, los jefes y no jefes de hogar. En un país con importantes problemas de crecimiento económico y alta desigualdad en la distribución del ingreso, con una economía informal que ocupa más del 40% de la fuerza laboral, donde se está transformando el papel desempeñado por las mujeres en el mundo del trabajo y donde muchos jefes de hogar quedaron excluidos de la participación económica, estos temas deben convertirse en prioridades sobre las que hay que trabajar con detenimiento a la hora de

diseñar y evaluar los programas de protección al desempleo.

Además, resulta fundamental incorporar las características que ha adoptado la volatilidad macroeconómica, como una consideración explícita de la política pública. Las PPD difieren según la etapa del ciclo por el que atraviesa la economía, y no es trivial tomar en cuenta la amplitud de los ciclos. La crisis vivida por el país en el período 2001-2002 muestra cuán fuerte puede llegar a ser el retroceso de la actividad productiva y económica en general, al producirse turbulencias internacionales e internas que aceleren la caída. Para evitar sorpresas y problemas que exijan implementar acciones de emergencia, es necesario que exista flexibilidad en la elección de los programas que sirven más a ciertos objetivos que a otros, según el momento por el que esté pasando la economía.

Por último, pero no por ello menos importante, se encuentra el tema institucional y la efectividad en la gestión de los programas, incluyendo el desafío que imponen los requerimientos de información. Es altamente deseable contar con información acerca del desarrollo de los programas, no sólo en el nivel de las variables agregadas (como el gasto aplicado a cada uno de ellos o a la política en su totalidad), sino también en el nivel de variables fundamentales para la evaluación de impacto. Resulta impostergable que esto sea incluido en el plan general de ejecución de los programas y que se inicie en un momento adecuado a las necesidades de evaluación. El sistema de información y de monitoreo es imprescindible no sólo para conocer la efectividad de la política o de un programa específico, sino para corregir errores y para mejorar la eficacia en pro del bienestar de la población atendida.

Los futuros trabajos que se realicen en temas relativos a la protección del desempleo deberían, por lo tanto, generar más y mejor conocimiento de esta dimensión sociolaboral, con el propósito de apoyar el desarrollo y la implementación de las políticas públicas en las áreas macro y micro discutidas anteriormente. Un aspecto fundamental consiste en el desarrollo de una estrategia general que permita constituir,

con los distintos actores institucionales involucrados, un “sistema” de protección al desempleo que articule y coordine las políticas y los programas de seguro, asistencia y apoyo a los desempleados, para lograr su reinserción laboral.

Bibliografía

Auer, Peter (2006), “Empleo y trabajo decente: protegiendo la movilidad en un mundo globalizado”, MTEySS (2006d), pp. 11-25.

Beccaria, Luis (2001), *Empleo e integración social*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Beccaria, Luis y Maurizio, Roxana (2003), “Movilidad ocupacional en Argentina”, mimeo, Universidad Nacional de General Sarmiento, San Miguel.

Beccaria, Luis; Esquivel, Valeria y Maurizio, Roxana (2005), “Empleo, salarios y equidad durante la recuperación reciente en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, N° 45 (178), Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social, pp. 235-262.

Bertranou, Fabio (editor) (2004), *Protección social y mercado laboral*, OIT, Santiago.

Bertranou, Fabio y Bonari, Damián (2005), *Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003*. OIT, Santiago.

Betcherman, G.; Dar, A.; Luinstra, A. y Yogawa, M. (2000), *Active Labor Market Policies: Policy Issues for East Asia*, The World Bank, Washington D. C.

Bravo, David y Paz Terán, Corina M. (2004), “Evaluación del impacto del Programa Joven en Argentina: octavo llamado”, en *Anales de la AAEP*, disponible en: www.aaep.org.ar

Britos, Nora (2006), “Modelo para armar. La intervención estatal en el campo del desempleo en la provincia de Córdoba”, mimeo, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Brondo, Alberto (2005), *RENATRE. Un Registro Nacional al servicio de la Seguridad Social Rural*, Ediciones Ciccus, Buenos Aires.

Cahuc, Pierre y Zylberberg, André (2004), *Labor Economics*, The MIT Press, Cambridge, Massachussets, London, England.

Castillo, Victoria; Rojo, Sofía; Ferlán, Elisabet; Schleser, Diego; Fillipo, Agustín; Stumpo, Giovanni; Mazorra, Ximena; Yoguel, Gabriel (2002), *Dinámica del empleo y de rotación de empresas: la experiencia en el sector industrial de Argentina desde mediados de los noventa*, Serie Estudios y Perspectivas 9, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Buenos Aires.

Castillo, Victoria; Rojo, Sofía; Ferlán, Elisabet; Schleser, Diego; Fillipo, Agustín; Stumpo, Giovanni; Mazorra, Ximena; Yoguel, Gabriel (2004), *Observatorio de empleo y dinámica empresarial en Argentina*. Red de Reestructuración y Competitividad, Serie Desarrollo Productivo 148, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.

Castillo, Victoria; Rivas, Diego; Rojo, Sofia y Rotondo, Sebastián (2006), “La creación de nuevas empresas durante la etapa post-convertibilidad (2003-2005): impacto sobre el empleo asalariado registrado, en MTEySS, *Trabajo, ocupación y empleo. Salarios, empresas y empleo 2003-2006*, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Serie Estudios/5, MTEySS, Buenos Aires.

Cárcar, Fabiola (s/f), “La política activa de empleo en la Argentina de los noventa: ¿mayor inclusión o mejor exclusión? Análisis de contenido, alcance y evolución de los programas de empleo y capacitación implementados por el Gobierno Nacional en la década del 90”, tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.

Chebez, Víctor y Salvia, Agustín (1999), “Empleo, desocupación y seguro de desempleo en la Argentina. Propuestas de políticas para su mejoramiento”, mimeo, Buenos Aires.

Cid, Juan; Arranz, José María y Muro, Juan (1999), “La duración del desempleo en presencia de altas tasas de paro: el caso de la Argentina”, en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Córdoba, disponible en: www.aaep.org.ar

Campos, Martín y Galín, Pedro (2006), “La experiencia internacional sobre políticas para la regularización del empleo no registrado”, MTEySS (2006d), pp. 133-151.

Dar, A. y Tzannatos, Z. (1999), “Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence from Evaluations”, Social Protection Discussion Paper N° 9901, The World Bank, Washington D.C.

Dirección Nacional de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DNAGPyPS) (2006), “Informe sobre los Programa de Empleo Provinciales 2005”, Documento de trabajo N° GP/17, DNAGPyPS, Buenos Aires.

Ferreres, Osvaldo (2005), *Dos siglos de economía argentina. Historia argentina en cifras*, Fundación Norte y Sur, Buenos Aires.

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (2007), *Instituciones laborales y políticas activas de promoción del empleo en la Argentina*, FIEL-Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires.

Galasso, Eleonora y Ravallion, Martín (2003), “Social Protection in a Crisis: Argentina’s Plan Jefes y Jefas”, en *The World Bank Economic Review*, 18 (3), pp. 367-399.

Galasso, Eleonora; Ravallion, Martín y Salvia, Agustín (2004), “Assisting the Transition from Workfare to Work: A Randomized Experiment”, en *Industrial and Labor Industrial Relations Review*, 58 (1), pp. 128-142.

Galiani, Sebastián y Hopenhayn, Hugo (2003), “Duration and risk of unemployment in Argentina”, en *Journal of Development Economics*, 71, pp. 199-212.

Gasparini, Leonardo; Haimovich, Francisco y Olivieri, Sergio (2007): “Labor informality of a poverty-alleviation program”, Documento de trabajo N° 53, CEDLAS, La Plata.

Golovanesky, Laura y Paz, Jorge (2007), “Recuperación económica y mercados de trabajo en la Argentina”, presentado en las Jornadas de la Asociación de Estudios de Población de la Argentina (AEPA), Huerta Grande, Córdoba.

Hamermesh, Daniel (1992), “La política de transferencias, el desempleo y la oferta de mano de obra”, en Haveman, R. y Margolis, J. (editores): *Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., pp. 409-426.

Heckman, J.; Ichimura, H.; Smith, J. y Todd, P. (1998), “Characterizing selection bias using experimental data”, en *Econometría*, 66 (5), pp. 1017-1098.

Heckman, J.; La Londe, R. y Smith, J. (1999), “The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs”, en Ashenfelter, O. y Card, D. (ed.): *Handbook of Labor Economics Vol. III*, North-Holland, Amsterdam.

Jalan, Jyotsna y Ravallion, Martín (1999), “Income Gains to the Poor from Workfare. Estimate for Argentina’s Trabajar Program”, Policy Research Paper 2149, World Bank.

Kritz, Ernesto (2006), “La intermediación laboral en un mercado de trabajo segmentado”, MTEySS (2006d), pp. 69-75.

Lanari, María Estela (2004), “Las políticas de empleo en los países del Mercosur, 1990-2003. Estudio analítico sobre programas de empleo ejecutados en la Argentina”, Seminario Internacional “Empleo, desempleo y políticas de empleo en el Mercosur y la Unión Europea”, Buenos Aires, agosto.

Llach, Juan (1978), “Estructura ocupacional y dinámica del empleo en la Argentina: sus peculiaridades, 1947-1970”, en *Desarrollo Económico*, pp. 539-591.

López Zadicoff, Pablo y Paz, Jorge (2003), “El Programa Jefes de Hogar. Elegibilidad, participación y trabajo”, Documento de Trabajo N° 242, CEMA, agosto.

López Zadicoff, Pablo y Paz, Jorge (2004), “Avus, el Genio y Silverix (El Programa Jefes de Hogar: evaluación de objetivos)”, en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Buenos Aires, noviembre.

Manning, Alan (1998), “Comment on B. Holmlund: ‘Unemployment insurance in theory and practice’”, en *Scandinavian Journal of Economics*, 100 (1), pp. 143-145.

Marticorena, Clara (2005), “Precariedad laboral y caída salarial. El mercado de trabajo en la Argentina post convertibilidad”, presentado en el 7° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.

Martínez, Daniel (1996), *Políticas de mercado de trabajo en la OCDE y en América Latina*. Documento de Trabajo N° 42, OIT, Santiago.

Maza, Loreto (2007), *La política de empleo en la Unión Europea, Análisis y propuestas - Política internacional*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, disponible en: www.fesc.cl

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (MEP) (1999): *Cuadernos de Economía* N° 46, Disponible en:

<http://www.ec.gba.gov.ar/GIE/Investigacion/Archivos/cuaderno46.pdf>.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTEySS) (2004a), “Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios”, Secretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTEySS, Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2004b), “Inserción laboral de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar - PJH”, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTEySS) (2006a), “Seguro de Capacitación y Empleo. Material de apoyo para el trabajo con las gerencias”, Secretaría de Empleo y Formación Profesional, MTEySS, Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2006b), “Decreto 336/2006 - Seguro de Capacitación y Empleo”, 23 de marzo de 2006.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2006c), “Glosario laboral”, disponible en

www.trabajo.gov.ar/left/estadísticas/glosario/index.asp?idSeccion=9 y en “Aclaraciones metodológicas”, Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2006d), *Revista de Trabajo*, Año 2, Número 2, junio., MTESS, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2006e), *Revista de Trabajo*, Año 2, Número 3, diciembre. MTEySS, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTEySS) (2006f), “Plan Integral Más y Mejor Trabajo. Presentación General”, MTEySS, Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2006g), “Trabajo, ocupación y empleo. Salarios, empresas y empleo 2003-2006”, en Serie Estudios/5, MTEySS, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2006h), “Programa Jefes de Hogar. Informe resumen (diciembre de 2006)”, MTEySS, Secretaría de Empleo, Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2007), "Trabajo, ocupación y empleo. Dimensiones del trabajo en el nuevo modelo económico y social", en Serie Estudios/6, MTEySS, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Buenos Aires.

Monza, Alfredo y Giacometti, Claudia (2003), "Los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar", Documento de Trabajo N° 1 (documento preliminar de circulación restringida), Infocus Programme on crisis, Oficina de la OIT en Argentina.

Neffa, Julio César y Korinfeld, Silvia (2006), "Los intermediarios del mercado de trabajo. Situación en un momento de crisis", MTEySS (2006d), pp. 77-104.

Oficina Internacional del Trabajo (2006a), *Key Indicators of Labor Market* (KILM), disponible en www.oit.org

Oficina Internacional del Trabajo (2006b), "Situación de la protección del Seguro de Desempleo en Argentina en 2006. Observaciones y Recomendaciones", OIT, Buenos Aires.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2007), "OECD Employment Outlook", OECD Publishing, París.

Ortega Masagué, Carolina (2006), "El diferencial en las tasas de desempleo de hombres y mujeres en Argentina", Documento de trabajo N° 8, Fundación de Estudios de Economía Aplicada, Alcalá, disponible en: www.fedea.es

Pautasi, Laura (2004), "Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina", en M. E. Valenzuela (ed.), *Políticas de empleo para superar la pobreza*, Argentina, OIT, Santiago.

Paz, Jorge (2004), "Argentina: Dinámica de la protección social y el mercado laboral, 1995-2002", en F. Bertranou, *Protección social y mercado laboral*, OIT, Santiago.

Pessino, Carola (1996), “La anatomía del desempleo”, en *Desarrollo Económico*, 36 (número especial), pp. 223-262.

Rodríguez, Juan Manuel (2005), “Hacia una mayor articulación entre las políticas activas y pasivas”, Cap. V, en OIT, *Uruguay: empleo y protección social. De la crisis al crecimiento*, OIT, Santiago.

Ronconi, Lucas (2002), *El Programa Trabajar*, Documento de Trabajo N° 63, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad, Buenos Aires.

Salvia, Agustín; Fraguglia, Luciana y Metlika, Úrsula (2005), “¿Una mejor calidad ocupacional en los mercados laborales de la Argentina post devaluación?”, en *Laboratorio*, Año 7, N° 17/18, pp. 11-19.

Samaniego, Norma (2002), *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*, Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 19, CEPAL, División de Desarrollo Económico, Santiago.

Szretter, H. (1991), *Financiamiento del Fondo Nacional de Empleo. Beneficiarios de prestaciones por desempleo*, Proyecto Gobierno Argentino/PNUD/OIT/ARG/90/007, Informe 4, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección Nacional de Empleo, Buenos Aires.

Velásquez, Mario y Razeto, Alicia (2006), *Chile. Superando la crisis, mejorando el empleo*, OIT, Santiago.

Vodopivec, M. (2004), *Income Support for the Unemployment*, World Bank, Regional and Sectoral Studies, Washington D.C.

Vroman, Wayne (2004), *Datos a escala internacional sobre la prevalencia de la indemnización por desempleo y costos*, Urban Institute, Estados Unidos, disponible en: <http://www.issa.int/pdf/GA2004/3vroman.pdf>.