

Capítulo 3

La política de empleo durante la gestión de Cambiemos: del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social al Ministerio de Producción y Trabajo

Por Matías Reiri

Introducción

El período comprendido entre los años 2015 y 2019 se caracterizó por ser la primera vez que una fuerza política orgánica de derecha lograba acceder al poder a través del voto popular, iniciando un proceso político, económico y social al que diversos/as autores y autoras denominan *neoliberalismo tardío* (Astarita, 2018; García Delgado y Gradín, 2017). Concepto que hace referencia a que los principales rasgos políticos y económicos de los gobiernos que asumieron la Presidencia en varios países de América Latina en el período mencionado, abrieron paso a una nueva etapa neoliberal en la región¹. La misma estuvo caracterizada por una disputa por la reestructuración de la distribución de la riqueza a favor de los sectores concentrados de la economía; por el inicio de un nuevo proceso de endeudamiento externo; la apertura

1 La novedad de este ciclo radica en el hecho de que contexto político interno de cada país (el acceso de la derecha al poder a través de mecanismos institucionales y legales, aunque poco legítimos para el caso brasileño), el escenario económico global y regional (el aumento de la desigualdad global en la distribución de la riqueza), así como geopolítico (el ascenso de Donald Trump en los Estados Unidos y sus conflictos con los principales países de las BRICS, o el avance de la derecha en Europa y el conflicto en medio oriente), muestran diferencias sustantivas a las etapas precedentes, por lo que este período no representa únicamente un regreso a una etapa anterior.

de la economía; la desindustrialización y el intento deliberado de bajar salarios y niveles de consumo de los sectores mayoritarios (García Delgado y Gradin, 2017).

A diferencia de procesos neoliberales que tuvieron lugar en nuestro país en períodos anteriores, una de las grandes novedades que presentó el gobierno de Cambiemos en términos históricos es la numerosa presencia de ex *CEOs* y dirigentes empresariales en diversos puestos de conducción estatal (Astarita y De Piero, 2017). De este modo, el gobierno se propuso construir -y en cierta medida construyó- un Estado al servicio de las grandes empresas estableciendo modalidades de intervención específicas y particulares con los distintos actores sociales. Estas intervenciones fueron articuladas a partir de una concepción global del Estado propia del neoliberalismo orientada al restablecimiento de las condiciones para la acumulación del gran capital y la restauración del poder de clase (Astarita, 2018).

En términos de Bernazza (2016), el gobierno de Cambiemos se propuso realizar un proceso de modernización del Estado con una fuerte impronta instrumental y como principal herramienta para superar los elementos negativos heredados de la gestión anterior con el objetivo principal de lograr un Estado innovador, flexible, con recursos humanos capacitados, estructuras simples e integradas merced a sistemas digitales que deviene, según esta propuesta, en un Estado transparente, capaz de rendir cuentas claras y convincentes. En este marco, la vinculación que propuso Cambiemos entre el Estado y la cuestión laboral estuvo articulada, no sin contradicciones, a partir de la figura del *emprendedor* en una constante búsqueda por hacer del *ethos* empresarial el criterio general para abordar los asuntos públicos. En este sentido, y a partir de la concepción de que la rigidez propia de la institucionalidad laboral del país no contribuía a la atracción de nuevas inversiones, pudieron visualizarse múltiples intentos de la alianza Cambiemos por generar una reconceptualización del trabajo y crear una nueva institucionalidad laboral (Kaplan, 2019).

El objetivo principal del presente capítulo es abordar las reestructuraciones al interior del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social -posteriormente Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo dentro del Ministerio de Producción y Trabajo- en el periodo 2016-2019. En este sentido, los objetivos específicos son: a). Identificar los principales cambios en el organigrama y el prespues-

to del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el período 2016-2019 y b). Abordar el direccionamiento de las políticas de empleo y su vinculación con la construcción de una nueva subjetividad en torno al mismo. Para ello, se realizó una investigación de tipo cualitativa en un marco de carácter empírico-descriptivo en la que se analizaron fuentes secundarias a partir de técnicas cualitativas de recolección de la información. Esta orientación teórico-metodológica intenta vislumbrar la vinculación existente entre los procesos macro-estructurales y las transformaciones llevadas a cabo al interior del Ministerio.

El ascenso de Cambiemos: del trabajo al emprendedurismo

El modelo de sociedad que emergió de la Segunda Guerra Mundial, tanto para Europa como para América Latina, tuvo características tales como: centralidad del trabajo asalariado y del movimiento obrero organizado, Estados sociales capaces de intervenir en la relación capital - trabajo y de garantizar derechos sociales, estabilidad generalizada del empleo, la industria manufacturera como principal sector de la economía, entre otras (García Delgado, 2006; Castel, 1995). A mediados de la década del '70, y por diversas razones externas e internas (García Delgado, 1994), esta forma de organización social entró en crisis. En el caso de Argentina, durante la última dictadura Cívico Militar y en la década de los '90, se produjo un deterioro -inédito en nuestro país- de las condiciones de vida de las mayorías populares y las clases medias, los elevados niveles de desocupación, subocupación y precariedad laboral hicieron que el trabajo asalariado cediera su protagonismo como gran organizador de la vida de los sujetos (Swiec, 2019).

No fue sino hasta comienzos del siglo XXI que emergieron en América Latina una serie de gobiernos que, a través de diferentes estrategias, intentaron revertir el deterioro de las condiciones de vida de la población retomando ciertos rasgos característicos de los Estados de bienestar. De este modo, el crecimiento económico, la recuperación del sector industrial y las políticas públicas tendientes a impulsar el consumo y a desarrollar el mercado interno, volvieron a posicionar al trabajo como organizador de la vida de las personas.

En ese sentido, una clave de la recuperación de los niveles de vida en Argentina durante la primera década del siglo XXI se encuentra en la instalación de las políticas laborales como centro del proyecto de inclusión social y producción de ciudadanía. La alianza inicial con el movimiento sindical permitió otorgar un significativo protagonismo a la política laboral dentro del modelo de intervención social del Estado (Medina, 2019). La reforma de la ley laboral, la extensión de la negociación colectiva y la fijación de aumentos al salario mínimo, la inspección del trabajo y las políticas de capacitación y formación profesional, tuvieron un fuerte impacto sobre las condiciones de trabajo y los salarios (Trajtemberg, 2016). En un contexto de crecimiento económico se recuperaron los niveles de empleo, cayó la rotación de la fuerza de trabajo y se registró un incremento del ingreso promedio de los asalariados (Cortés, 2013; Beccaria y Maurizio, 2013). Este ciclo se caracterizó entonces por la restitución del trabajo como articulador entre la esfera económica y social (Castillo y otros, 2008), y con ello la recuperación de los indicadores laborales, con un significativo incremento del empleo y reducción del desempleo.

En diciembre de 2015 en Argentina se produjo un cambio de gobierno que, en muchos aspectos, significó una transformación sustantiva del modelo de Estado que había sido preponderante en el período 2003-2015. Como señalan Cao, Laguado Duca y Rey (2018), durante la gestión de Cambiemos, ganó importancia el rol asignado al emprendedor, definido como aquella persona capaz de detectar un desfase de precios entre recursos y sus usos y, a partir de él, utilizar su inventiva y capacidad de gestión para poner en marcha un emprendimiento rentable. De este modo, pudo verse en el gobierno de la alianza Cambiemos un esfuerzo por construir una nueva subjetividad que tomara distancia del Estado y de la política. Esta subjetividad, mediante la meritocracia y la promoción del emprendedurismo, impulsaría un nuevo tipo de ciudadano, más hedonista e individualista que dependía de sus capacidades individuales para conseguir un ingreso (Cao, Laguado Duca y Rey, 2018).

El emprendedurismo puede ser comprendido bajo una nueva lógica que implica “deslaborar” amplios sectores de la fuerza de trabajo y reconstruir al sujeto trabajador bajo los parámetros del sujeto liberal: un individuo que se hace a sí mismo por medio de sus capacidades (Goldin, 2009). El trabajador es considerado, entonces, un “empresario de sí mismo”, alguien que debe invertir en

sus capacidades para incrementarlas y mejorarlas, procurando maximizar sus retribuciones (Kaplan, 2018). En este sentido, se promovió a través de políticas activas de empleo la construcción de un nuevo sujeto económico: el emprendedor, prototipo de trabajador encubierto, desprovisto de garantías y protecciones sociales. La figura del emprendedor expresa, entonces, de forma más acabada la convicción de individualizar las relaciones sociales y de reducirlas a un conjunto de contratos individuales entre iguales (Kaplan, 2018).

En lo que concierne al mercado laboral, se visualiza en la gestión de la Alianza Cambiemos un esfuerzo por forjar una nueva forma de concebir las relaciones laborales, los problemas de empleo y el trabajo en sí. Esto se enmarca en un proyecto político estatal distinto al que se consolidó durante los gobiernos que lo precedieron y a partir de la figura del emprendedor como sujeto articulador en lo discursivo y lo político.

La presencia de CEO's en los diferentes órganos del Estado logró imprimirle una direccionalidad a la forma en que fueron problematizadas las cuestiones vinculadas con el trabajo y las soluciones políticas que se delinearon, de este modo el *ethos* empresarial se convirtió en el principal criterio para abordar los asuntos públicos. Esta concepción acerca de cómo debería estar organizada la sociedad no solamente se vio reflejada en declaraciones públicas de funcionarios en torno a las condiciones del mercado laboral^{2 3 4}, sino también a través del armado de un nuevo diseño institucional a partir de la reestructuración, creación o eliminación de dependencias del Estado. Paralelamente, la idea de implementar políticas públicas con un norte en el emprendedurismo supuso que el trabajo asalaria-

2 En un acto protocolar realizado en junio de 2017, el presidente Macri formuló una relación directa entre la acción de la justicia laboral y la falta de creación de empleo: “Hay que enfrentar la mafia de los juicios laborales, hay que enfrentar y terminar porque destruye la generación de empleo futuro” (Página/12, 18 de junio de 2017).

3 En enero del 2017, el secretario de empleo Miguel Ángel Punte declaró: “Contratar y despedir debería ser natural como comer y descomer”. Esta declaración se dio en un contexto en el cual se comenzaba a instalar en la agenda la necesidad de un proceso de flexibilización laboral (Tiempo Argentino, 10 de enero del 2017).

4 En enero de 2016, el entonces ministro de Hacienda, Alfonso Prat-gay declaró: “Cada gremio sabrá hasta qué punto puede arriesgar salarios a cambio de empleos” en relación a las diferentes paritarias de ese año (El Cronista, 1 de enero de 2016).

do había dejado de ocupar un lugar central en el siglo XXI, en la medida que depositó la mayor responsabilidad del éxito o fracaso laboral sobre los trabajadores -la oferta laboral-, dejando de lado las condiciones macroeconómicas, el modelo de desarrollo vigente y las políticas públicas impulsadas.

En lo relacionado a los posicionamientos del Estado en torno a cuestiones vinculadas con el mercado laboral, la gestión de Cambiemos se basó en la idea de que una institucionalidad laboral rígida impedía la generación de nuevas inversiones, además concibieron que los mecanismos de protección del empleo constituían altos costos laborales, contribuyendo así a la informalización del empleo. Estas formas de problematizar el trabajo y sus instituciones se vieron plasmadas en los múltiples intentos de Cambiemos por crear una nueva institucionalización laboral (Kaplan, 2018).

Del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social al Ministerio de Producción y Trabajo: una mirada al interior del Ministerio

En cuanto a los perfiles de los ministros, durante el período que va desde el 10 de diciembre del 2015 al 3 de diciembre de 2018, estuvo a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Jorge Triaca, licenciado en Economía por la Universidad de San Andrés, con un posgrado en Políticas Públicas en la Universidad Torcuato Di Tella, hijo del ex ministro de Trabajo de la gestión menemista Alberto Triaca, quien fuera secretario de la Organización de Unión de Obreros y Empleados Plásticos y secretario general de la CGT Azopardo entre 1985 y 1989. Desde el 3 de diciembre del 2018 hasta el 9 de diciembre del 2019, una vez unificados los Ministerios de Producción y Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el ministro de Producción y Trabajo sería Dante Sica, quien había sido secretario de Industria, Comercio y Minería de la Nación durante la presidencia de Eduardo Duhalde en el año 2002.

El porcentaje de funcionarios que contaban con antecedentes de alta dirección en el sector privado dentro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social al comienzo de la gestión fue del 30,8% de los cuales el 42,9% se encontraba compuesto por funcionarios con “trayectorias privadas puras”, es decir que al momento de ser designados no contaban con la experiencia de haber ejercido previamente cargos públicos similares (Canelo, Castellani y Gentile, 2017). Uno de los casos más destacados fue el del secretario de empleo Miguel Angel Punte, ex gerente de recursos humanos de

Ternium Siderar, empresa perteneciente al grupo Techint que formó parte del Ministerio en el período en el que Jorge Triaca fue ministro.

En comparación con otros Ministerios, la presencia de funcionarios con antecedentes de alta dirección en el sector privado dentro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social no fue un rasgo distintivo. Sin embargo, cabe destacar que ha sido de los Ministerios con mayor cantidad de funcionarios con “trayectorias privadas puras” junto con Producción, Agroindustria, Energía, JGM, Desarrollo Social, Hacienda y Finanzas (en estas carteras se concentraron el 70,9% de los casos) (Canelo y Castellani, 2017).

En lo concerniente a la estructura programática del Ministerio, hasta el año 2018 no hubo grandes modificaciones, aunque sí hubo un aumento en las asignaciones presupuestarias del mismo en lo que va de 2016 a 2017 (Ver tabla 1) que luego se redujeron gradualmente a partir del año 2018 para caer exponencialmente en el año 2019 luego de la reestructuración del Ministerio y las modificaciones en los programas.

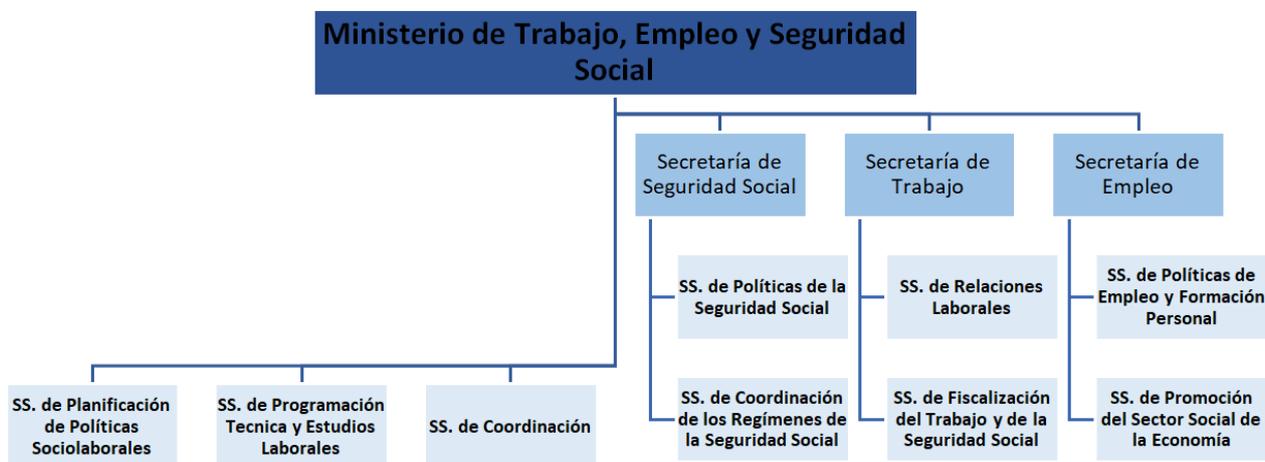
Tabla 1

	Año	Presupuesto
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	2016	\$ 145.428.096.900
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	2017	\$ 312.595.622.203
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	2018	\$ 259.122.580.729
Ministerio de Producción y Trabajo	2019	\$ 22.625.198.482

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Abierto

En este sentido, desde el inicio de la gestión de Jorge Triaca al frente del Ministerio, el mismo estuvo compuesto por la Secretaría de Seguridad Social, la Secretaría de Trabajo y la Secretaría de Empleo. Cabe destacar que, tanto del Ministerio como de cada una de las tres Secretarías se desprendían 9 subsecretarías en total (Ver gráfico 1).

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Oficial

Si bien, en términos generales, a partir de la transformación producida en el Ministerio en el año 2018 las partidas presupuestarias disminuyeron⁵, el programa 20 Formulación y Regulación de la Política Laboral dependiente de la Secretaría de Trabajo fue el más afectado por esta reducción pasando de \$ 680.078.156 en el año 2018 a \$ 311.954.846. Otro programa afectado, aunque no tan drásticamente, fue el 22 Regularización del Trabajo dependiente de la Secretaría de Trabajo que pasó de \$ 342.809.017 en el año 2018 a \$ 236.760.761 en el año 2019. A su vez, cabe destacar que el programa 24 Sistema Federal de Empleo tuvo un importante crecimiento presupuestario, pasando de \$ 392.194.034 en el año 2018 a \$ 522.982.300 en el 2019, en este programa puede verse cierta continuidad en el período analizado y es el único que nunca vio reducida su partida presupuestaria, diferenciándose del resto.

Según el presupuesto 2019, el programa Sistema Federal de Empleo llevaba adelante las acciones de promoción, creación y fortalecimiento de las Oficinas y Unidades de Empleo Municipales y de Instituciones sin fines de lucro; como así también la coordinación y ampliación territorial de la Red de Servicios de Empleo; el fortalecimiento en todo el país del Seguro de Capacitación y Empleo y del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y la ejecución del Plan Integral para la Promo-

5 Decreto N° 802/2018.

ción del Empleo “Más y Mejor Trabajo” a través de la suscripción y puesta en marcha de Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo. Para lo cual comenzarían a funcionar cuatro Direcciones Regionales que supervisarían en el territorio del país las actividades de las Gerencias y Oficinas de Empleo.

El pasaje de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo dentro del Ministerio de Producción y Trabajo trajo consigo la creación del programa Acciones de Promoción, Protección y Cambio Tecnológico dependiente de dicha Secretaría a la vez que abandonó el programa vinculado al Análisis y Formulación de la Política de Seguridad Social, que pasó a la órbita del Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Con respecto al programa Acciones de Promoción, Protección y Cambio Tecnológico, tuvo como objetivo promover, proteger y regular el cumplimiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y en el trabajo, como proponer e instrumentar políticas sobre nuevos y futuros empleos. En ese marco, el programa proponía realizar el diseño e implementación de políticas para la prevención y erradicación efectiva del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente, como así que el diseño e implementación garanticen equidad de género en el acceso, permanencia y crecimiento en el mundo laboral. Asimismo, pretendía llevar a cabo la implementación de una serie de programas y acciones específicas tendientes a promover la igualdad de las Personas con Discapacidad a través de Políticas Públicas Activas que favorezcan su empleabilidad e inclusión laboral. Buscaba también impactar en los conflictos existentes en las poblaciones objetivo: población LGBTI (género, brecha de participación, brecha jerárquica, brecha salarial), poblaciones afectadas por trabajo forzoso, trabajo infantil, cambio tecnológico, consumo problemático de drogas, personas con Discapacidad.

La distribución de los programas según unidades ejecutoras puede visualizarse en la tabla 2, la distribución presupuestaria de los programas entre 2016 y 2019 queda reflejada en la tabla 3 y el gráfico 1 muestra cuáles fueron las tendencias entre 2016 y 2019.

Tabla 2 Programas según Unidades Ejecutoras

Programa	Unidad Ejecutora
ACCIONES DE EMPLEO	Secretaría de Empleo
ANÁLISIS Y FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD SOCIAL	Secretaría de Seguridad Social
FORMULACIÓN Y REGULACIÓN DE LA POLÍTICA LABORAL	Secretaría de Trabajo
REGULARIZACIÓN DEL TRABAJO	Secretaría de Trabajo
ACCIONES DE CAPACITACIÓN LABORAL	Secretaría de Empleo
SISTEMA FEDERAL DE EMPLEO	Secretaría de Empleo
ACCIONES DE PROMOCIÓN, PROTECCIÓN Y CAMBIO TECNOLÓGICO	Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo (Creada en 2018)

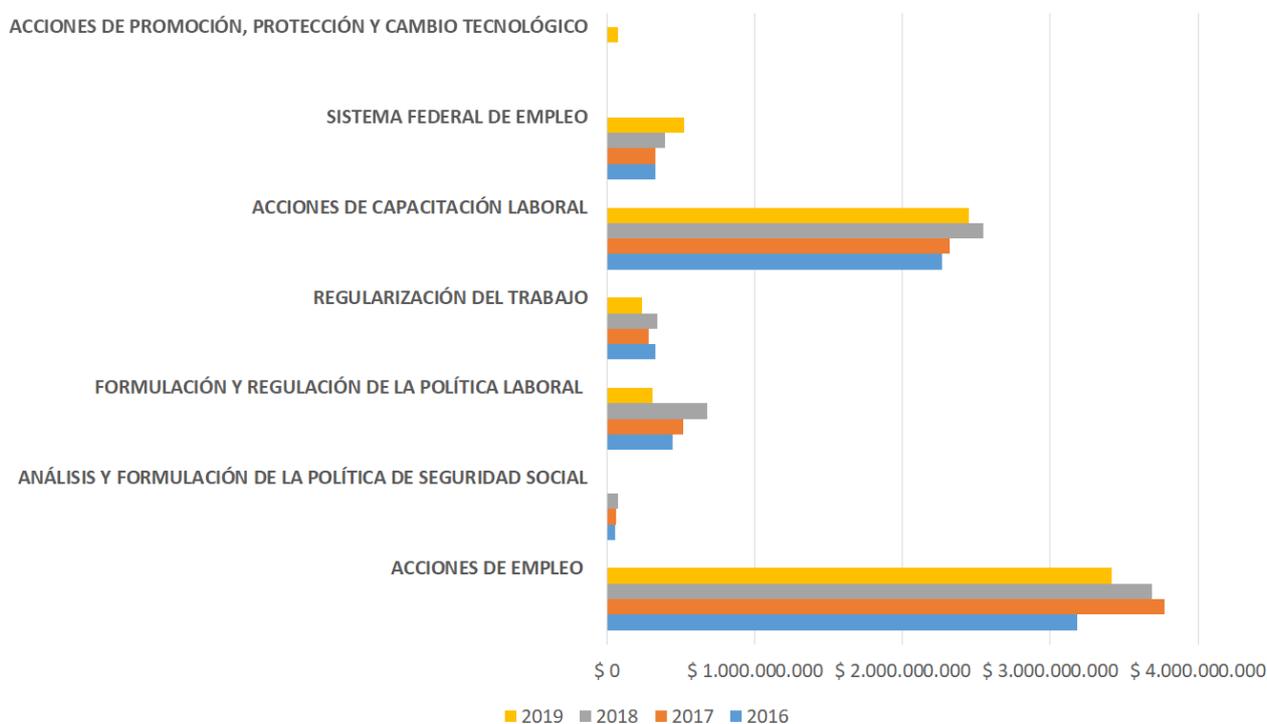
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Abierto

Tabla 3 Presupuesto por Programa (2016-2019)

Programa	2016	2017	2018	2019
ACCIONES DE EMPLEO	\$ 3.185.558.697	\$ 3.770.330.134	\$ 3.690.332.371	\$ 3.417.840.828
ANÁLISIS Y FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD SOCIAL	\$ 53.792.402	\$ 62.523.706	\$ 76.334.747	
FORMULACIÓN Y REGULACIÓN DE LA POLÍTICA LABORAL	\$ 444.896.931	\$ 517.478.366	\$ 680.078.156	\$ 311.954.846
REGULARIZACIÓN DEL TRABAJO	\$ 328.745.256	\$ 282.358.136	\$ 342.809.017	\$ 236.760.761
ACCIONES DE CAPACITACIÓN LABORAL	\$ 2.267.444.828	\$ 2.319.033.129	\$ 2.549.955.477	\$ 2.451.552.460
SISTEMA FEDERAL DE EMPLEO	\$ 330.827.816	\$ 325.807.317	\$ 392.194.034	\$ 522.982.300
ACCIONES DE PROMOCIÓN, PROTECCIÓN Y CAMBIO TECNOLÓGICO				\$ 73.895.942

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Abierto

Gráfico 2 Presupuesto por Programa (2016-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Abierto

La nueva relación entre el Estado y la cuestión laboral que planteó Cambiemos pudo verse materializada en las sucesivas reformas que se dieron al interior del Estado. En el caso del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que pasó en 2018 a ser una Secretaría del Ministerio de Producción y Trabajo, implicó la delegación de todo aquello vinculado con la seguridad social al Ministerio de Salud y Desarrollo Social y una fuerte caída en el presupuesto aprobado con respecto a los años anteriores tal como se ha desarrollado en el presente apartado. A su vez, el pasaje de Ministerio a Secretaría tuvo un impacto de carácter simbólico que dio cuenta de la visión que la gestión de Cambiemos tenía con respecto a la cuestión laboral, Trabajo pasaría entonces a ser una dependencia de Producción.

La reforma laboral como intento de construcción de una nueva subjetividad en torno al trabajo

El movimiento más simbólico de Cambiemos en este proceso de construcción de una nueva institucionalidad laboral basada, primordialmente, en mecanismos de mercado fue la propuesta de reforma laboral del año 2017, en un intento de avanzar sobre los derechos laborales (tercerización, flexibilización, precarización) y reducir costos laborales (baja de contribuciones patronales, indemnizaciones y juicios) (CIFRA, 2017; Strada Rodríguez, 2018). Los principales contenidos de los proyectos de reforma se orientaron principalmente hacia la baja de los costos laborales y hacia una mayor flexibilización laboral, entendida como un aumento de la capacidad de la patronal de definir las condiciones de compra-venta y consumo productivo/uso de la fuerza de trabajo, es decir, de un aumento de la discrecionalidad patronal para la explotación de la fuerza de trabajo.

Sin embargo, como este proyecto no fue tratado en el Congreso por la alta conflictividad que suscitó la reforma del sistema previsional en diciembre de 2017, el gobierno impulsó el tratamiento legislativo de tres iniciativas. La primera promovía el registro de trabajadores a través de un sistema de premios para el empleador, esta iniciativa se fundó sobre la denuncia acerca de las dificultades para la creación de “empleo de calidad” y sobre la persistencia de la precariedad laboral. El proyecto de ley partía de un diagnóstico que enfatizaba en la “rigidez” del sistema de relaciones laborales y caracterizaba el marco regulatorio que protege al trabajo como un marco institucional que “asfixia” y obstaculiza el desarrollo productivo. Desde esa perspectiva, se reiteraron recetas como la rebaja o condonación de los aportes patronales, la eliminación de las indemnizaciones por trabajo no –o mal– registrado y la reducción de indemnizaciones por despido. En concreto, la propuesta se propuso la liberación de multas y sanciones legales para los empresarios que regularizasen situaciones de precariedad laboral preexistentes. A cambio, a los trabajadores se les exigía “renunciar a toda acción y derecho” contra sus empleadores (Medina, 2019).

El segundo proyecto estaba vinculado con la Capacitación Laboral Continua⁶ y, entre otras cosas, proponía un “Sistema de Prácticas Formativas” para estudiantes mayores de 18 años, quienes reci-

6 Proyecto de Ley N°1380/18, 2018.

birían a cambio de su trabajo un “estímulo” no remunerativo. Este sistema se proponía reemplazar el entramado normativo que regulaba las distintas formas de pasantías, orientadas a acompañar la inserción de los jóvenes en el ámbito del trabajo, pero introducía algunas modificaciones sustantivas: la ampliación de los plazos de duración de los contratos y la extensión de la jornada horaria, favoreciendo formas de empleo precario que consolidarían las desigualdades existentes en el mercado de trabajo. Asimismo, la exclusión del Ministerio de Educación de la planificación y gestión de estas políticas fue un dato relevante si se tiene en cuenta el objetivo expresado en torno a la “capacitación laboral”, la actualización profesional y la reinserción de los jóvenes en el sistema educativo (Medina, 2019).

Por último, propuso la creación de una Agencia Nacional de Evaluación de Tecnologías de Salud (AGNET) como instrumento para la implementación de la Cobertura Universal de Salud (CUS)⁷. Si bien desde las organizaciones especializadas se valoró la importancia de contar con instituciones que determinasen la efectividad, seguridad, costos y efectos de las tecnologías en el campo de la salud, la propuesta impulsada por el Ejecutivo nacional planteaba algunos signos de alerta (Medina, 2019). En primera instancia se presentaba a la AGNET como una entidad autárquica, administrada por grupos con intereses económicos específicos –representantes de empresas de medicina prepaga y de las obras sociales– que podría limitar al Congreso en su potestad de incorporar nuevas prestaciones al Programa Médico Obligatorio (PMO) y oficiaría como órgano de consulta en las causas judiciales respecto de la cobertura de determinadas prestaciones (Medina, 2019). Por otra parte, el proyecto no asignaba a la AGNET ninguna tarea respecto de la fijación y control de precios de medicamentos y prácticas, minimizando la función reguladora del Estado en el mercado de la salud y fortaleciendo las barreras para el acceso a la salud de aquellas personas con menor capacidad de pago (Medina, 2019). El mayor riesgo que traía consigo este proyecto era la posibilidad de una cooptación de la AGNET por parte de grupos y corporaciones cuya actividad se orientase por el afán de lucro, subordinando a la lógica económica el derecho a la salud de las mayorías (Medina, 2019).

Debido a que estas tres reformas tampoco fueron aprobadas, el gobierno de Cambiemos diseñó una tercera estrategia. Esto significó la convalidación y, en muchos casos, la imposición de nuevos

7 Proyecto de Ley N°1379/18, 2018.

convenios colectivos de trabajo en actividades centrales, los cuales incorporaron cláusulas orientadas a disminuir los salarios, flexibilizar las condiciones de trabajo y la pérdida de beneficios laborales (Montes Cató y Ventrici, 2017). Algunos de los proyectos de ley que impulsó el gobierno de Cambiemos en sintonía con lo que se ha venido desarrollando son el proyecto de Ley de Primer Empleo⁸ que, si bien nunca fue aprobado, resultó el fundamento para el convenio que se llevó a cabo con la multinacional McDonald's⁹ y el proyecto de Regularización del Empleo no Registrado, lucha contra la evasión en la seguridad social, registración laboral y fondo de cese sectorial¹⁰.

Otro de los ejemplos que ponen de manifiesto la dirección de la gestión de Cambiemos en materia laboral fue la ley 27.349 de Apoyo al Capital Emprendedor, impulsada en marzo del 2017 es una política que planteaba la creación de Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), una figura jurídica que permitía abrir una empresa en 24 horas, llevar la contabilidad online y acceder a fuentes de financiamiento colectivo. Esta legislación permitió que numerosas empresas de plataforma -Uber, PedidosYa, Rappi, Glovo- se instalen en Argentina y convoquen a emprendedores, microempresarios y/o monotributistas a desarrollar un trabajo bajo condiciones muy particulares. Estas condiciones consistían en un precio de trabajo fijado unilateralmente por la empresa, la cual además se desvinculaba de los riesgos de la actividad y se desligaba de proporcionar al trabajador los instrumentos necesarios para dicha actividad.

La figura el emprendedor se instaló desde el Estado a partir de la idea de que cada persona debía garantizarse para sí su propio trabajo independientemente de sus condiciones materiales de vida, el contexto macroestructural y la situación del mercado laboral. Por ejemplo, desde la Secretaría de Emprendedores y PyMes, que se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Producción y Trabajo a partir del 2019, se sostenía como objetivo central trabajar en la transformación de la matriz producti-

8 Proyecto de ley N°1336/16, 2016.

9 Duró poco menos de un año, ya que en mayo 2017 fue anulado por un amparo de la justicia, la cual lo consideraba violatorio de la Constitución Nacional

10 Proyecto de Ley N°1381/18, 2018.

va, potenciando el valor estratégico de las *PyMEs* y *Emprendedores como motores y dinamizadores del desarrollo económico del país* (Swiec, 2019).

Otro caso en los cuales se materializó la retórica emprendedora es en el Programa de Empleo Independiente, también bajo la órbita del Ministerio de Producción y Trabajo desde del 2019 y dirigido especialmente a trabajadores desocupados, independientes y personas que participan de algún programa de la Secretaría de Trabajo y Empleo. Desde el Programa se afirmaba que su objetivo era acompañar a los emprendedores en todo lo que necesitasen *para ser sus propios jefes y llevar adelante sus negocios* (Swiec, 2019).

En lo que concierne a las políticas de protección contra el desempleo, estas pueden enmarcarse en lo que Neffa (2011) ha denominado políticas pasivas de empleo; es decir iniciativas estatales que ponen el acento en el comportamiento de la oferta de fuerza de trabajo, operan por lo general en el horizonte de la coyuntura o de ciclos cortos (pero que pueden dar lugar a efectos duraderos), proporcionan subsidios y/u otro tipo de transferencias a los desempleados y procuran contener el desempleo mediante el incremento de la población económicamente inactiva.

El caso de la indemnización por despido, que es la forma más extendida de protección para trabajadores que pierden su empleo formal, fue uno de los principales ejes de debate. La gestión de Cambiemos insistió con la modificación de su forma y su contenido que tiene este derecho tanto en el proyecto de reforma laboral presentado en 2017, como en el proyecto de “Regularización del Empleo no Registrado, lucha contra la evasión en la seguridad social, registración laboral y fondo de cese sectorial” presentado en abril de 2018, donde apareció la propuesta de reemplazar las indemnizaciones por despido por la creación de un fondo de cese laboral (Kaplan, 2019).

El proyecto estipulaba que este instrumento se financiaría con el aporte por parte del empleador, el cual se calcularía sobre un porcentaje del salario del trabajador (Proyecto de Ley N°1381/18, 2018). Este cambio se orientaba a que sean los propios trabajadores, quienes mes a mes, vayan financiando su despido a partir de los aportes que se deducirían de su salario. Este proyecto dejó entrever la preocupación de Cambiemos por generar políticas laborales que trasladasen sobre el trabajo las contribuciones de la seguridad social, pero también lo que se vislumbra a partir de ellas

es la intención de desvincular a los sectores del capital de las obligaciones que conlleva la relación salarial (Kaplan, 2019).

Balances de la gestión Cambiemos en torno a la cuestión del Empleo

En el Balance de Gestión 2015-2019 presentado por el Ministerio de Hacienda de La Nación, el análisis del mercado laboral parte de la crítica a la gestión anterior (2011-2015) argumentando que en 2015 se desinflaba artificialmente el desempleo (subestimando la cantidad de gente que buscaba empleo). Según este balance, en cuatro años se crearon 1.250.000 puestos de trabajo (INDEC), que no alcanzaron para albergar a los 1.725.000 nuevos trabajadores incorporados al mercado laboral, pero tampoco hubo una destrucción neta de puestos de trabajo.

El balance sostiene que buena parte de los puestos se crearon en el sector informal y cuenta-propista, revelando una disociación entre la regulación y la realidad del mercado de trabajo. En la coyuntura recesiva 2018-19, el mercado laboral ajustó más vía salario real (un 7% anual) que a través de la cantidad de empleos. El análisis de la autocrítica por parte del Ministerio de Hacienda finaliza: *“No sirve de consuelo, pero lo cierto es que la pobreza, el desempleo y la inflación no nacieron con esta gestión: desde 1984, la pobreza promedio asciende al 36% de la población (con el estándar de medición actual), la inflación al 68% anual (excluyendo las híper), el desempleo al 11% y el producto cayó en 15 de los 36 años de democracia”* (Ministerio de Hacienda de La Nación, 2019).

En cuanto a las conclusiones y las propuestas a futuro en torno a la cuestión laboral, la premisa en el balance es “Más y mejor empleo privado, el gran organizador social”, sosteniendo que, tras transitar una etapa de ordenamiento fiscal y financiero, la Argentina estaría en condiciones de avanzar hacia una etapa de desarrollo productivo y progreso social. Vale mencionar que, según el balance, esta segunda prioridad está íntimamente ligada a la primera. Esto se debe a que, tanto las inversiones como las exportaciones son los motores fundamentales para que las PyMEs y las grandes empresas generen empleo privado en la Argentina del 2020 – 2023. Para esto, consideran que hay que avanzar implementando reformas tanto a nivel transversal (para “destrabar” inversiones y fomentar exportaciones) como sectorial (para aprovechar las oportunidades de desarrollo productivo que ya existen),

coincidiendo con el análisis que Kaplan (2019) hace del discurso de Cambiemos en torno a la rigidez de la institucionalidad laboral del país que no contribuye a la atracción de nuevas inversiones.

En sintonía con lo propuesto para otros sectores de la sociedad y la economía, el balance sostiene que la Argentina debe dirigirse necesariamente hacia una modernización del mercado laboral en su conjunto, y la principal justificación de ello es que empeoraron las condiciones de empleo (diciembre del 2019, 35% de los empleos son informales, 11% de la población se encuentra desocupada y más del 30% se encuentra inactiva). En este sentido, en el balance se propone que no solo hay que otorgar beneficios impositivos a las grandes inversiones sino también a las PyMEs y emprendedores que, con el actual nivel de presión impositiva encuentran limitaciones para la creación y formalización de empleo. De esta manera, podría generarse que, tanto las pequeñas como las medianas empresas, dispongan de una estructura de costos más liviana y así encuentren más factible “graduarse” al exportar sus bienes y servicios al mundo.

Conclusiones

La gestión de Cambiemos se propuso realizar intervenciones específicas a partir de una concepción global del Estado propia del neoliberalismo orientada al restablecimiento de las condiciones para la acumulación del gran capital y la restauración del poder de clase. El proceso de modernización del Estado se erigió como la principal herramienta para superar los elementos negativos heredados de la gestión anterior con el objetivo principal de lograr un Estado innovador, flexible, con recursos humanos capacitados, estructuras simples e integradas merced a sistemas digitales que devendría, según esta propuesta, en un Estado transparente, capaz de rendir cuentas claras y convincentes.

En materia laboral se realizó un esfuerzo por forjar una nueva forma de concebir las relaciones laborales, los problemas de empleo y el trabajo en sí, estableciendo la figura del emprendedor como sujeto articulador en lo discursivo y lo político y promoviendo importantes procesos de reformas que, en gran medida, se vieron obstaculizadas debido a la creciente conflictividad social y la falta de acuerdo con las principales centrales obreras. La rigidez institucional apareció como uno de los principales obstáculos al crecimiento productivo del país y el emprendedurismo como la principal alternativa

para motorizar un mercado laboral que se encontraba estancado y que requería de una *transformación productiva*.

En relación con la estructura ministerial, el pasaje de Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social a Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo tuvo una repercusión simbólica pero también presupuestaria con importantes reducciones en la cartera que se proponía ocupar un rol central en la búsqueda de la pobreza cero. La mayoría de los programas de la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo vieron disminuidas sus partidas presupuestarias y todas las funciones vinculadas con la seguridad social pasaron a la órbita de la fusión entre el Ministerio de Salud con el de Desarrollo social.

La gestión de la Alianza Cambiemos finalizó en el mes de diciembre del 2019 y algunos de los principales indicadores laborales e industriales mostraron importantes retrocesos. A partir de diciembre del 2019, tras el cambio de gestión y pandemia mediante, los indicadores laborales continuaron deteriorándose junto con el debilitado entramado industrial al ritmo de una crisis económica global. Las medidas llevadas a cabo por la gestión del Frente de Todos realizaron un esfuerzo por mantener los lazos sociales y comunitarios frente a un contexto inédito pero el mercado laboral continuó con serias dificultades para absorber la mano de obra expulsada. En este contexto, el debate sobre políticas de empleo de carácter integral que logren discernir la multicausalidad de la problemática del trabajo continúa siendo un tema fundamental para propiciar procesos de mayor inclusión social.

Bibliografía

Astarita, M (2016), Cambiemos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador, en García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C. y De Anchorena, B. (comp), Elites y Captura del Estado. Control y regulación en el Neoliberalismo Tardío, Buenos Aires, FLACSO.

Astarita, M. y De Piero, S. (2017), Cambiemos y una nueva forma de elitismo: el político empresarial, en García Delgado, D. y GRADIN, A. (coord.) Documento de trabajo N° 5, El Neoliberalismo tardío: Teoría y Praxis, FLACSO

- Astarita, M. (2018). Cambiemos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador. En: García Delgado, D.; De Anchorena, B. y Ruiz del Ferrier, C. (Comps.). *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. FLACSO: Buenos Aires.
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2013). Mercado de trabajo y la distribución del ingreso: lo sucedido en los 2000 y su contraste con los noventa. *Voces en el Fénix*, (22), 36-43
- Bernazza, C. (2016). Bienvenidos al pasado. *Revista perspectivas de Políticas Públicas*, 6 (11), 23-37. Disponible en: <https://doi.org/10.18294/rppp.2016.1225>
- Boletín Oficial del 5 de septiembre de 2018, Decreto Nacional 801/2018, Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Modificación de la Ley de Ministerios.
- Canelo, P., Castellani, A. y Gentile, J. (2017). Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018) en García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C. y De Anchorena, B. (comp), *Elites y Captura del Estado. Control y regulación en el Neoliberalismo Tardío*, Buenos Aires, FLACSO.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2017). Informe de Investigación N°1. Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri. Observatorio de las élites argentinas, IDAES-UNSAM.
- Cantamutto, F., Constantino, A. y Schorr, M. (2019). El gobierno de Cambiemos en la Argentina: Una propuesta de caracterización desde la economía política, *el@tina - Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 17 (67). Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/3526>
- CEPA (2020). Análisis de la dinámica laboral y empresarial (2015-2020): evolución de los principales indicadores durante la gestión de Cambiemos y los meses de impacto de la pandemia del COVID 19. Disponible en: <https://centrocepa.com.ar/informes/265-analisis-de-la-dinamica-laboral-y-empresarial-2015-2020-evolucion-de-los-principales-indicadores-durante-la-gestion-de-cambios-y-los-meses-de-impacto-de-la-pandemia-del-covid-19.html>
- CIFRA (2016). La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos, Informe Especial. Disponible en: www.centrocifra.org.ar

- Cortés, R. (2013). Políticas laborales y transferencia de ingresos: ¿estrategias complementarias? *Voces en el Fénix*, (22), 44-51.
- García Delgado, D. y Chojo Ortiz, I. (2006). Hacia un nuevo modelo de desarrollo. Transformación y reproducción en el posneoliberalismo, *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 6 (7), 119-152. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530212004>
- García Delgado, Daniel. 2016. La modernización del Estado: el poder vuelve al poder (editorial). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4 (6), 13-17.
- Goldín, A (2014), “Políticas laborales: rupturas, continuidades y retos en contextos cambiantes”, en C. Acuña (comp.), *El Estado en acción - Fortalezas y debilidades de las Políticas Sociales en la Argentina*, Buenos Aires, OSDE - Siglo Veintiuno Editores.
- Kaplan, L. (2018). Cambiemos y la construcción de una nueva institucionalidad en torno al trabajo, *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 4 (7), 269-372.
- Medina, L. (2019). De trabajadores a “costo laboral”. Las políticas laborales en la era macrista en *Pasaron Cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos*. Córdoba: Editorial Brujas.
- Ministerio de Hacienda de La Nación (2019). Balance de Gestión 2015-2019.
- Montes Cató, J. y Ventrisci, P. (2017). Pérdida de derechos laborales en la restauración neoliberal argentina, *Revista Políticas Públicas*, 21 (2), pág.
- Neffa, J.C. (2011). Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes en Empleo, desempleo & políticas de empleo. CEIL- CONICET. N.º 8/Cuarto trimestre.
- Proyecto de Ley N°1336/16 (2018). Ley de Primer Empleo, Buenos Aires, 26 de abril.
- Proyecto de Reforma Laboral N°392/2017 (2017), Buenos Aires, 21 de noviembre.
- Proyecto de Ley N°1379/18, (2018). Agencia Nacional de Evaluación de Tecnologías de Salud, Buenos Aires, 27 de abril.
- Proyecto de Ley N°1380/18, (2018). Capacitación Laboral Continua, Transición entre el Sistema Educativo Formal y el trabajo. Fomento del empleo juvenil y entrenamiento laboral, Buenos Aires, 27 de abril.

- Proyecto de Ley N°1381/18, (2018). Regularización del Empleo no Registrado, lucha contra la evasión en la seguridad social, registración laboral y fondo de cese sectorial, Buenos Aires, 27 de abril.
- Strada Rodríguez, J. (2018). *El proyecto de Reforma Laboral de Cambiemos: la institucionalización de una nueva correlación de fuerzas*; Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Observatorio de Trabajo y Derechos Humanos; Trabajo y Derechos Humanos; 4; 2-2018; 53-78.
- Swiec, P. (2019). El emprendedorismo como política socio laboral de la alianza Cambiemos. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Trajtemberg, D. (2016). Políticas públicas laborales tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis*, (17), Fundación Fiedrich Ebert.