

En Brechas de bienestar Políticas contributivas y no contributivas en Argentina (2002-2019). Buenos Aires (Argentina): Biblos.

# La construcción social del problema del desempleo y la política hacia los desocupados en la Argentina, 2002-2019.

Messina, Giuseppe Manuel.

Cita:

Messina, Giuseppe Manuel (2023). *La construcción social del problema del desempleo y la política hacia los desocupados en la Argentina, 2002-2019. En Brechas de bienestar Políticas contributivas y no contributivas en Argentina (2002-2019). Buenos Aires (Argentina): Biblos.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/gm.messina/43>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pZHh/6om>



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>.

# **.La construcción social del problema del desempleo y la política hacia los desocupados en Argentina (2003-2019).**

**Giuseppe Manuel Messina**

## **1. Introducción**

En este capítulo se analizan los cambios en las políticas de transferencia monetaria del gobierno nacional a favor de la población en situación de desempleo, sobre la base de la normativa, datos presupuestarios y estadísticas oficiales. Si bien se analiza en particular lo sucedido durante la etapa 2003-2019,<sup>1</sup> en una primera sección teórica se discute el quiebre de la relación laboral observado en la etapa de la convertibilidad durante los años 90 como constitutivo de todo el periodo posterior. En una segunda parte empírica se realiza un análisis de las políticas vigentes durante la gestión de Mauricio Macri, con el objetivo de discutir las medidas de mercado de trabajo de esta gestión en el contexto de un claro viraje en la política macroeconómica y teniendo en cuenta el mantenimiento de programas de gran magnitud heredados de los gobiernos anteriores, como por ejemplo la Asignación Universal por Hijo (AUH).

La hipótesis que guía el trabajo es que la construcción del desempleo como problema social se definió de forma simultánea a la consolidación del proyecto político neoliberal en el país, a la vez que se desmoronaba la sociedad de pleno empleo asalariado y la “red de seguridad laboral” vigente en la etapa de desarrollo centrada en la industrialización (Lo Vuolo y Barbeito, 1994: 181-183).<sup>2</sup> En ese nuevo contexto, la respuesta del Estado a la situación de los desocupados fue marginal y subsidiaria a los objetivos de la política económica, pese a la magnitud creciente de la población afectada por el desempleo.

---

<sup>1</sup> Se hace referencia a los años posteriores a la crisis económica y social de 2001-2002, caracterizados por las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007), Cristina Fernández (2007-2015) y Mauricio Macri (2015-2019).

<sup>2</sup> Lo Vuolo y Barbeito (1994: *ibid.*) hacen referencia al entramado institucional que suportaba altos niveles de seguridad en todos los ámbitos de la relación de trabajo. Como en los países centrales, se garantizaban los niveles de empleo y de salario, la estabilidad en el puesto de trabajo, el control de las condiciones laborales y la representación sindical. Sin embargo, en el caso argentino existían ciertas peculiaridades respecto a los casos europeos: i) la ausencia de seguro de desempleo; ii) la distribución de ingresos mediante la leva salarial; iii) el mantenimiento de los niveles de empleo mediante la absorción de trabajadores en el sector público y la sobrevivencia de un sector de empleo informal (que en años posteriores iría expandiéndose cada vez más).

En el periodo posterior a la crisis de 2001-2002, durante la cual la tasa de desempleo alcanza niveles máximos, se produce un mayor grado de intervención estatal en el funcionamiento del mercado laboral. Ello se da en el marco de una primera fase de fuerte recuperación del empleo (hasta 2007 aproximadamente), seguida por una segunda fase más compleja donde la mejora de los indicadores laborales sufre un estancamiento, en un contexto de caídas recurrentes de la actividad económica, que se intensifican bajo la presidencia de Macri.<sup>3</sup> En esta etapa, por lo tanto no se corrigen sino que se consolidan rasgos estructurales como la creación insuficiente de puestos de trabajo formales plenos, la extensión del sector informal de baja productividad, el piso de alrededor un tercio de los trabajadores asalariados sin aportes jubilatorios, etc. (Donza, 2019). Este fracaso en lograr una incorporación plena en el mercado laboral de amplios sectores de la población recibió cierta compensación gracias a una expansión de las transferencias a los hogares de tipo no contributivo (asignaciones universales, moratoria previsional, pensiones no contributivas, etc.), las cuales se mantienen y consolidan bajo la presidencia de Macri.<sup>4</sup>

En el campo de la política laboral, se observa cierta inacción frente a los conflictos laborales y a la pérdida de puestos de trabajo en el sector privado, fenómeno acompañado por una caída de los salarios reales a lo largo de toda su presidencia (Basualdo *et al.*, 2019). En este contexto de progresivo empeoramiento de los indicadores laborales, las políticas hacia los desocupados muestran cierto grado de continuidad, en términos de población alcanzada, presupuesto invertido y condiciones de elegibilidad, consolidándose una concepción individualista del desocupado y un enfoque hacia las políticas de (auto) activación para que por sí mismo supere su situación (paradigmática es la transformación de Argentina Trabaja en Hacemos Futuro).<sup>5</sup> A la vez, esta gestión dejó su marca (parafraseando a Arcidiácono y Bermúdez, 2020) sobre las políticas laborales, como en el caso de la actualización de los montos otorgados por el seguro de desempleo contributivo o del mayor protagonismo

---

<sup>3</sup> Los datos de variación del producto interno bruto (del Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC) muestran caídas en 2009, 2012, 2014, 2016 y en 2018-2019.

<sup>4</sup> Esta etapa es tratada con mayor profundidad en trabajos anteriores como Messina (2018). Ver también Palomino (2007); Neffa (2012); Bantar *et al.* (2015); Trajtemberg (2016).

<sup>5</sup> Como se discutirá a lo largo del trabajo, en el marco de la ruptura neoliberal del tradicional mecanismo de integración social, el empleo asalariado pleno, el desocupado está llamado a trabajar sobre sus atributos personales para volver a insertarse en el mercado laboral (Merklen 2013).

del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) en la transferencias no contributivas a desocupados.<sup>6</sup>

A la luz de estas consideraciones, en la próxima sección se desarrollará una deconstrucción de la categoría de desocupado en el campo de la política social, para identificar los principales rasgos de la concepción neoliberal de desempleo. A continuación, se presentará un análisis de los principales programas de transferencia a desocupados en la etapa 2003-2019, en términos de las características, cobertura y alcance, con especial atención en los vigentes bajo la gestión Macri. El objetivo es aportar nuevos elementos que validen la hipótesis de la marginalidad de la política social hacia los desocupados y la persistencia de un enfoque individualista y asistencial respecto a la cuestión social. Esta evidencia empírica indicaría, en otras palabras, que el diagnóstico neoliberal sobre el desempleo mantuvo una inusitada fuerza a lo largo de etapas de distinto signo político y coyunturas económicas cambiantes.

## **2. La construcción social del problema del desempleo y la lucha de saberes en torno a su solución**

En el debate público, la tasa de desempleo calculada por los institutos estadísticos estatales constituye un insumo significativo en la discusión sobre las condiciones del mercado laboral. Sin embargo, como todas las estadísticas sociales, su producción debe pensarse endógenamente como el resultado de las maneras de pensar la realidad social y de las formas que asume la intervención del Estado en cada contexto histórico (Desrosières, 2011). En particular, la definición técnico-estadística que permite contar los sujetos desocupados y distinguir ésta de otras categorías laborales, da lugar a un abordaje parcial del fenómeno.

En términos muy generales, en el caso argentino la tasa de desempleo involuntario o abierto se calcula a partir de la información relevada mediante encuestas a los hogares (en concreto, la Encuesta Permanente de Hogares – EPH – del Instituto Nacional de Estadística y Censos – INDEC). En particular, este indicador mide el porcentaje de personas que en la semana de referencia (registrada por la encuesta) no tiene un trabajo remunerado (dependiente o por cuenta propia); ha realizado una búsqueda activa de un empleo y está disponible a aceptar de forma inmediata una

---

<sup>6</sup> Un análisis detallado del funcionamiento del MDS se realiza en el capítulo de Gustavo Gamallo.

oportunidad de empleo que se le presente. En este sentido, las personas desocupadas forman parte junto con los ocupados, de la población económicamente activa (PEA), mientras que el resto de la población forma parte de la población inactiva. En esta categoría recaen una pluralidad de situaciones: personas ya que no ejerce actividades remuneradas, pese a que sus actividades puedan tener relevancia económica y social (como en el caso del trabajo de cuidados) o personas que se dedican a sus estudios a tiempo completo; personas institucionalizadas bajo diferentes modalidades; o personas que no está buscando activamente empleo, pese a que si se diera la oportunidad aceptarían un empleo (trabajadores desalentados); etc.<sup>7</sup>

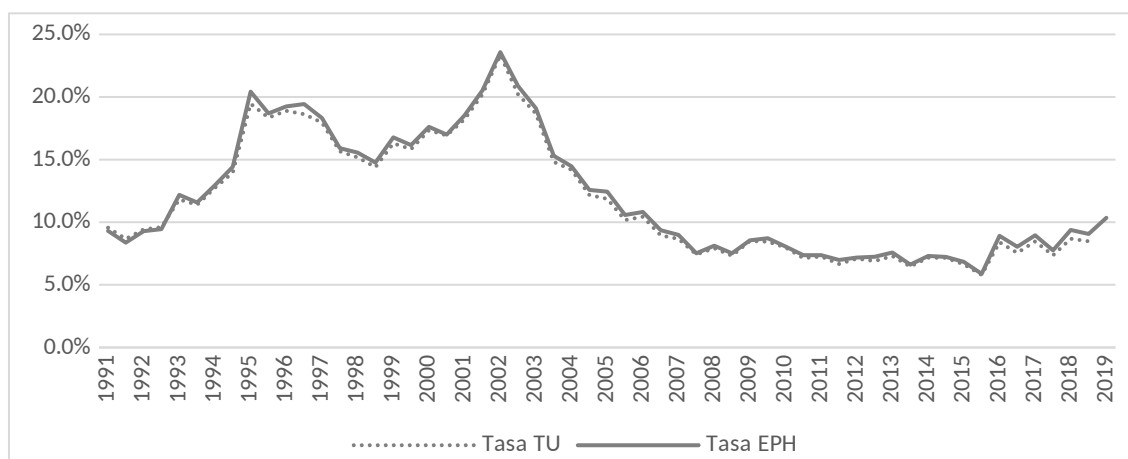
Al margen de la discusión sobre la construcción de este indicador, lo fundamental es tratar el proceso de cómo se construye el desempleo como problema social, a partir de su “reconocimiento” como cuestión colectiva, que requiere de respuesta de parte del Estado. Las modalidades con las que se formula esta respuesta construyen la categoría (social y legal) del desocupado en el ámbito de las políticas sociales del Estado, a partir de las cuales se consolida y retroalimenta una determinada representación social en torno al trabajo y a la ausencia de trabajo. Se trata por lo tanto de un enfoque relacional, que supone definir a la situación del desocupado no “como un estado cuantitativo, sino en términos de la reacción social” que suscita su condición (Simmel 1965: 138). En otras palabras, es necesario tener en cuenta que “las representaciones sociales” de categorías como los pobres, los desocupados, los excluidos, son inseparables de las “técnicas de acción” sobre los mismos (Topalov, 2004: 52). Naturalmente no se trata de un ámbito libre de conflictos sino un lugar donde se libran las disputas por “el poder de conservar o de transformar el mundo social conservando o transformando las categorías de percepción de ese mundo” (Bourdieu, 1989: 35). En esta lucha suele pasar que quienes “ocupan las posiciones dominadas en el espacio social están también situados en posiciones dominadas en el campo de la producción simbólica” (*ibid.*: 43). Por esta razón, es al nivel de la batalla ideológica entre los “expertos” y su uso de las estadísticas donde se produce la construcción dominante de los problemas sociales y de las posibles soluciones, no carente de intereses e ideología, al margen de que la apelación a los saberes técnicos ubican a los

---

<sup>7</sup> Naturalmente, también estas definiciones están históricamente determinadas y la idea que el desempleo coincide con la búsqueda activa de un empleo no fue adoptada por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo hasta 1947 (cfr. Card, 2011).

expertos, en el plano simbólico, “por encima de las luchas políticas y sociales” (Morresi y Aronskind, 2009: 389).

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



**Fuente: Ministerio de Hacienda. Nota: % desocupados Total Urbano y EPH. 1991-2002: EPH puntual - Olas mayo y octubre; 2002-2019 EPH Continua - promedios semestrales (excepto 4°T 2002; 4°T 2007; 3°T2015 y 2°T 2016 por falta de datos en los trimestres faltantes).**

Antes de abordar la lucha de “saberes” en torno al desempleo y sus efectos sobre la política estatal, se delinearé brevemente como este fenómeno emerge cómo uno de los principales problemas en la agenda pública en los años 90. En ese periodo, se observa un fuerte crecimiento de este indicador en concomitancia con la implementación de las denominadas “reformas estructurales” (mandatos del presidente Carlos Menem, 1989-1999) y el régimen monetario de la “convertibilidad” (1991-2001) (véase Figura 1).<sup>8</sup> Puede observarse una tendencia creciente hasta superar el 20% en correspondencia con la crisis política, social y económica de 2001-2002. Durante la etapa kirchnerista, se observa una primera fase de fuerte caída del desempleo (hasta aproximadamente el año 2007) y una segunda en la que este indicador se estanca, para volver cruzar el umbral del 10% en la crisis de los años 2018-2019. Paralelamente, al centro de la intervención estatal sobre los mercados laborales se sitúan otros problemas

<sup>8</sup> Las estimaciones que son presentadas en la Figura 1 tienen como base la EPH (INDEC), cuya cobertura alcanza a los 31 aglomerados más poblados (aproximadamente el 70% de la población urbana). A partir de estos datos, el Ministerio de Economía estimó las tasas relativas al total urbano (TU). Debe tenerse en cuenta que en el año 2016 se declaró la emergencia estadística (Decreto n° 55), disponiendo que las series estadísticas de la EPH del período comprendido entre el 2° trimestre de 2007 y hasta diciembre 2015 deben ser consideradas con reservas.

como el mantenimiento de los niveles de empleo, la inserción laboral de categorías vulnerables, o la reducción de la informalidad.

Sin embargo, es necesario regresar por un momento a la primera mitad de los años 90, ya que es en ese contexto histórico donde se libra y se resuelve en una determinada dirección la disputa por reconstruir en otros términos la posición del trabajo (y las clases trabajadoras) en la sociedad argentina. Naturalmente, estas transformaciones venían de mediados de los años 70, a partir de la última dictadura cívico-militar, cuando se produce un progresivo abandono del proyecto de desarrollo centrado en la industrialización<sup>9</sup> asociada a una política económica que incluía elementos característicos del modelo keynesiano-fordista europeo (manejo de la demanda y de otras variables macroeconómicas, con el objetivo del pleno empleo) con arreglos híbridos en las políticas del Estado de bienestar (corporativos en la Seguridad Social, universales en educación y salud) (Lo Vuolo, 1994). Paulatinamente, el motor del proceso de acumulación del capital pasa a nutrirse de la valorización financiera y renuncia al propósito de desarrollar el consumo interno de los sectores populares (Basualdo, 2011: 61). Esos cambios estructurales son acompañados por el surgimiento del proyecto político y económico neoliberal en torno a la transformación del papel del Estado y de la posición de la clase trabajadora.

Este proyecto requería que el Estado modificara de manera radical las pautas de su intervención sobre el funcionamiento del sistema económico, con el propósito de facilitar la extracción del excedente y su valorización financiera (a partir del diferencial de tasas de interés con los mercados financieros internacionales). En particular, los gobiernos de los años 90 consolidaron este circuito de acumulación, operando una amplia desregulación de los mercados (incluido el laboral), una apertura al movimiento internacional de bienes y capitales, y una privatización de activos estatales y el endeudamiento externo. En este contexto, el incremento del desempleo cumplió como factor de disciplinamiento de la fuerza de trabajo, ya que en el nuevo esquema económico los salarios representaban sobre todo un costo que incidía sobre la tasa de ganancia, más que un componente fundamental de la demanda interna (Basualdo, 2011: 88-89). Con esta lógica extractiva y especulativa, la cúpula empresarial apoyó las

---

<sup>9</sup> Denominado tradicionalmente modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

políticas que abaratasen el costo de la mano de obra asalariada y favoreció el crecimiento exponencial de la informalidad y la precariedad laboral.<sup>10</sup>

No es de extrañar que, en línea con estos intereses, los reformadores a cargo del proyecto neoliberal en el poder ejecutivo atribuyeran de forma predominante el creciente problema del desempleo a la falta de flexibilidad (a la baja) de los salarios, causada por las resistencias contra una desregulación más amplia del mercado laboral (Llach y Montoya, 1999). En otras palabras, el incremento observado en la tasa de desempleo se debía a fenómenos de corto plazo, vinculados a la falta de ajuste del mercado laboral a los cambios estructurales vinculados a un proceso altamente positivo (la modernización del sistema económico). Si se llevaban a cabo las reformas económicas necesarias, se liberarían las “fuerzas del mercado”, elevando los niveles de actividad del sector privado, además de atraer a inversiones extranjeras, con el resultado de impulsar una aceleración del crecimiento económico y de la demanda laboral. En el mediano-largo plazo, la demanda laboral de los sectores dinámicos compensaría la pérdida inicial de puestos de trabajo en los sectores ineficientes.

Si se aceptaba este diagnóstico, la política hacia los desocupados debía acomodarse a los objetivos de la política económica, acompañando la reconversión de la fuerza de trabajo hacia otros sectores con políticas adecuadas de activación laboral. Esta concepción se observa en la primera reforma laboral de esta etapa (Ley n° 24.013 de 1991), donde se establece “*prevenir y regular las repercusiones de los procesos de reconversión productiva y de reforma estructural sobre el empleo, sin perjuicio de salvaguardar los objetivos esenciales de dichos procesos*”<sup>11</sup>. Según esta visión, la respuesta al problema del desempleo no estaba en el cuestionamiento de las reformas aplicadas hasta la fecha, sino en su completamiento y profundización.

¿En cuál saber técnico se apoyaba esta representación del problema del desempleo y, por lo tanto, determinaba el repertorio de posibles soluciones de políticas públicas? Los análisis del debate de la época evidencian la influencia de las ciencias

<sup>10</sup> Esta precarización de la relación salarial se desarrolló en las dimensiones de “la desregulación laboral [flexibilización externa], la flexibilización [interna] de las condiciones de empleo a nivel de las empresas, y la crisis de la acción colectiva de orden laboral, en concreto del movimiento sindical” (Pérez Sainz y Mora Salas, 2009: 434). Datos del SEDLAC (2015) muestran, por ejemplo, como la tasa de empleo asalariado informal (no registrado) subió entre 1993 y el 2001 en alrededor de 10 puntos, pasando del 30% al 40% aproximadamente. La crisis de 2001-2002 haría incrementar ulteriormente este indicador hasta puntas cercanas al 45%. Pese a la mejora en los años posteriores, este indicador permanece por encima del 30% de los asalariados y del 40% para el total de los ocupados (MTESS, 2013; Donza, 2019).

<sup>11</sup> Toda la legislación presentada se encuentra en línea en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/>.

económicas en su versión ortodoxa (denominada economía neoclásica), donde los desajustes entre demanda y oferta de trabajo son causados principalmente por las distorsiones provocadas por la intervención estatal. En el discurso dominante, los derechos de los trabajadores pasaron a ser privilegios y se enfatizó las inequidades entre los “protegidos” frente a los “desamparados y sin capacidad de presión” para promover un redireccionamiento del gasto público hacia la asistencia de esos sectores (Grassi, 2003: 118, 120).

En este esquema, el trabajo es un factor más de la función de producción, cuyo uso se fija en el punto en el que los salarios pagados a los trabajadores son equivalentes a la productividad marginal del trabajo (MPL). En ese punto de óptimo, el incremento ‘al margen’ del valor de la cantidad producida gracias al uso de una unidad añadida de trabajo equivale a su costo, por lo que se supone que, en equilibrio, cada agente recibe un retorno proporcional a su contribución en el proceso productivo. Si este equilibrio se alcanza, no existirá desempleo “involuntario”,<sup>12</sup> ya que la oferta laboral se ajusta de forma automática a los salarios, y se observará sólo desempleo “friccional”, producido por el desajuste temporal entre el momento (y el lugar) en el que se produce una vacante y cuando ésta es cubierta por un trabajador desocupado. Shocks externos (por ejemplo, tecnológicos) pueden desequilibrar el mercado y producir en el corto plazo un desajuste entre oferta y demanda (desempleo). Sin embargo, el sistema tiende naturalmente al equilibrio si se deja actuar el sistema de precios (los salarios).

En conclusión, según esta teoría el desempleo es un fenómeno que se produce exclusivamente a nivel del mercado laboral, ya que se debe a un “exceso de oferta de trabajo” relativo a un nivel de salario que se sitúa (por razones extraeconómicas) por encima del salario de equilibrio, e impide el vaciamiento de la demanda y la oferta laboral que correspondería a ese valor. En particular, hay instituciones que, respaldadas por el Estado, producen una rigidez en los salarios o en el uso del factor trabajo, como el salario mínimo, las negociaciones colectivas, los costos de despido y los subsidios de desempleo. Estas instituciones, por lo tanto, obstaculizan el proceso de reequilibrio e impiden que el precio del factor trabajo (el salario) baje de forma suficiente. Si esta

---

<sup>12</sup> Según estas teorías del funcionamiento del mercado laboral, la oferta de trabajo está asociada a la “desutilidad” marginal de trabajar. En comparación al ocio, cada unidad de trabajo adicional produciría una “desutilidad” marginal, un bienestar negativo creciente, que debe ser compensado monetariamente por un mayor salario. Por esta razón, incrementos salariales producirían un incremento de la oferta de trabajo, es decir de las horas de trabajo agregadas que las personas están dispuestas a vender en el mercado laboral.

diagnosis es cierta, la solución del problema del desempleo pasa por minimizar los efectos de estas instituciones laborales, por medio de reformas que en la época se denominaron “estructurales”. La respuesta estatal al problema del desempleo se movió por lo tanto a lo largo de estas líneas, apuntando a una mayor desregulación del mercado laboral, acompañada por políticas sociales que incentivarán la reconversión de los trabajadores de los sectores en crisis a los sectores en expansión. Por reconversión se entendía la recalificación y la recapitación de los mismos, es decir el ajuste de la oferta laboral a las nuevas características de la demanda laboral<sup>13</sup>. Naturalmente este nuevo enfoque significaba también el abandono definitivo de las políticas de pleno empleo que habían caracterizado la etapa keynesiano fordista, y su versión en los países del Cono Sur, la etapa de industrialización por sustitución de importaciones.

Las políticas de pleno empleo se basaban sobre la idea de John Maynard Keynes (1935) de que, contrariamente a lo sostenido por la teoría neoclásica, puede darse un equilibrio con desempleo en el mercado laboral, es decir que no existe un mecanismo automático de reequilibrio, ya que los factores que gobiernan la demanda efectiva son independientes de los factores que gobiernan la oferta, y por lo tanto puede darse un equilibrio de corto plazo en el que prevalece una demanda efectiva insuficiente para garantizar el pleno empleo (Cibils y Lo Vuolo, 2004: 7, 15). Frente a esta situación, el Estado puede sustituirse a la inversión privada como fuente de demanda efectiva, produciendo un efecto anticíclico, que sostendrá una tendencia al mantenimiento del pleno empleo.

Sin embargo, a partir de mediados de los años 70, las políticas keynesianas encontraron un creciente descrédito ya que parecieron incapaces de lidiar con la “estanflación” de la época, en la que el mantenimiento del pleno empleo era posible sólo al costo de un déficit público cada vez mayor y una aceleración de la inflación. Respecto al problema del desempleo, en esa época ganó popularidad la teoría llamada NAIRU (Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment, nivel de desempleo que no

---

<sup>13</sup> En la misma óptica, se sitúan otras medidas de la época que apuntan a reducir los costos de contratación de determinadas categorías de trabajo (reducción de contribuciones patronales o la asunción de parte del Estado de un porcentaje variable de la remuneración o subsidios a los ingresos de los trabajadores) o el empleo de los trabajadores “marginales” (empleos públicos subsidiados, “planes sociales con contraprestación laboral), como señalan Lo Vuolo et al. (1999: 236). Un primer experimento de eliminación de las contribuciones patronales fue realizado en 1980 durante la última dictadura militar, aunque luego fueron reintroducidas en 1984 (Lo Vuolo y Barbeito, 1994: 127). Este tipo de medidas fueron luego reintroducidas en las reformas laborales de los años 90, junto con otras que apuntaban tanto al incremento de la flexibilidad laboral como a la reducción de los costes de despido (González 2003)

acelera la tasa de inflación), que predicaba la imposibilidad de reducir su tasa por debajo de un determinado nivel “natural” con políticas de activación de la demanda, sin que eso generara tensiones inflacionistas (cfr. Cibils y Lo Vuolo, 2004: 13-14). Esta tasa NAIRU se situaría en un nivel superior al desempleo friccional fisiológico (generado por la simple rotación y búsqueda de nuevos empleos), en proporción a las distorsiones provocadas por la presencia de instituciones de regulación de los mercados laborales, que alejan el mercado de la situación de equilibrio entre demanda y oferta. A partir de entonces, predominó la idea de que es necesario acometer “reformas estructurales” de los mercados laborales (léase su desregulación) para hacer frente a un incremento del desempleo frente a las recetas que sostenían la necesidad de una intervención estatal que garantizara la demanda interna y el pleno empleo.

Naturalmente, la perspectiva neoliberal pretende ocultar que detrás de la ficción del intercambio voluntario entre trabajo y salario (como si se tratara sólo de una mercancía y de su precio, respectivamente), se encuentra una relación de poder asimétrica entre el trabajador y el empleador capitalista, quién organiza y pone en uso los factores de producción con el objetivo de ampliar su capital inicial, apropiándose del producto del esfuerzo de la fuerza de trabajo. Desde esta perspectiva crítica, el trabajo remunerado es en realidad una construcción social que transforma una actividad propia de los seres humanos (y que no puede separarse de los mismos) en objeto de intercambio monetario (Polanyi, 1989) a lo largo de un proceso histórico, paralelo a la construcción de los sistemas económicos capitalistas, en el que el Estado tuvo una función determinante.<sup>14</sup> Al mismo tiempo, el proceso de acumulación tiende a producir una población trabajadora excedente, por fenómenos como la mecanización progresiva de la producción y la centralización del capital en un número menor de empresas cada vez más grandes. En este esquema teórico, el fenómeno del desempleo es fruto característico de los ciclos de acumulación capitalista y no existiría ningún mecanismo automático de reequilibrio.

---

<sup>14</sup> Primero tuvo que producirse una “liberación” del trabajo de los vínculos tradicionales de la sociedad preindustrial (Thompson, 1979); en segundo lugar, la fuerza de trabajo desposeída (potencial) tuvo que ser transformada (activada) en trabajo asalariado, y ello no fue posible sin que el Estado ejerciera funciones de control, regulara el acceso y la salida del mercado laboral y garantizara las condiciones materiales mínimas de la reproducción social (Offe, 1984). Por ejemplo, el propósito del subsidio de desempleo fue, desde sus primeras manifestaciones a principios del siglo XX, el de “organizar el mercado de trabajo”, al diferenciar “los verdaderos desempleados, esto es, los trabajadores regulares que se encuentran provisionalmente sin trabajo y serán indemnizados, de los falsos desocupados, asalariados intermitentes y pobres crónicos que habrá que tratar por otros medios” (Topalov, 2004: 47).

Además, el efecto del desempleo no es neutro, ya que cumple una función de disciplinamiento de la fuerza de trabajo imprescindible para el proceso de acumulación capitalista.<sup>15</sup> Por un lado, la población excedente se expande y se contrae en correspondencia de los vaivenes del ciclo industrial, proveyendo la mano de obra requerida en la etapa ascendente del ciclo económico. Por otro lado, su presencia ejerce una amenaza constante sobre la población ocupada: el miedo de ser substituidos provoca un incremento en la intensidad de su trabajo y limita la fuerza de sus reivindicaciones salariales (Nun, 2001:75-76). Así, la presencia de una fuerza de trabajo excedente, el denominado “ejército industrial de reserva” es esencial para contener el precio del factor trabajo, es decir, el coste de producción para el capitalista, favorecer la extracción del excedente del proceso de producción e impulsar el proceso de acumulación capitalista. (Marx, 1975: 786-792). A la vez, los capitalistas tenderán a movilizar una cantidad mayor de fuerza de trabajo con una cantidad menor de capital en la medida de lo posible, incorporando fuerza de trabajo menos “costosa” de sectores socialmente y culturalmente discriminados y afectados por desigualdades de género, raciales o por nacionalidad, llegando a los casos extremos del tráfico de personas con finalidad de trabajo forzoso y a la explotación del trabajo infantil y adolescente. Por otra parte, estas desigualdades se manifestarán en términos de peores condiciones laborales, menores salarios, mayores tasas de informalidad y desempleo (como se discute más abajo).

No extraña, por lo tanto, la evaluación negativa del neoliberalismo respecto al subsidio de desempleo. Según esta perspectiva, los subsidios afectan a la oferta de trabajo, ya que tienden a incrementar el “salario de reserva” del desocupado, es decir el salario mínimo para que éste acepte una oferta laboral.<sup>16</sup> En consecuencia, la masa de desocupados (no activos) tendría un efecto menor sobre los niveles salariales en el mercado, al no producirse la necesaria presión a la baja. Por esta razón, el subsidio de

---

<sup>15</sup> Respecto a esta cuestión, Kalecki, (1943) afirmaba que la oposición de los empresarios a la política de pleno empleo no se debía a los efectos negativos que ésta pudiera tener sobre la tasa de ganancia (ya que, en todo caso, los mayores costos laborales podían ser transferidos a precios), sino al debilitamiento de la función de disciplinamiento que el desempleo cumplía sobre los trabajadores. Un periodo prolongado de pleno empleo reforzaría la conciencia de clase de los trabajadores y pondría en cuestión la posición social del patrón, favoreciendo un incremento del conflicto social en torno a las condiciones del trabajo. Kalecki evidenciaba como, frente a este temor, elementos como “la disciplina en las fábricas” y la “estabilidad política” tenían para los empresarios un valor muy superior a la tasa de ganancia (p. 3).

<sup>16</sup> Una oferta por debajo del salario de reserva no compensa la “desutilidad” asociada al trabajo; en el caso de una oferta igual al salario de reserva, para el trabajador es indiferente trabajar o no trabajar; solo por salarios de mercado superiores al salario de reserva, el trabajador permanecerá activo en el mercado laboral.

desempleo contribuye a la rigidez de los salarios, impidiendo el deseado reequilibrio entre oferta y demanda laboral.<sup>17</sup> En este sentido, como señala Andrenacci (2002: 11), las reformas neoliberales buscan retrotraer las relaciones laborales a la situación previa a la constitución de la sociedad asalariada, en la que las relaciones entre capital y trabajo se regían por las reglas de intercambio de mercado y el contrato de derecho privado entre individuos.<sup>18</sup> En este contexto, se difunde el denominado *workfare*, es decir, un nuevo diseño de las políticas sociales que condicionaba los subsidios estatales a la aceptación de contraprestaciones, límites temporales a las erogaciones y sanciones por incumplimiento, inspiradas en la reforma del “*welfare*” llevada a cabo en Estados Unidos durante la presidencia Clinton (Sánchez de Diós, 2004).<sup>19</sup>

La lógica del *workfare* es fijar el monto del subsidio en un nivel suficientemente bajo, endurecer las condiciones de permanencia en el programa (requisitos, duración, contraprestaciones, etc.), de manera que no disminuyan los incentivos para que la persona busque y acepte un empleo remunerado y no emerjan formas de dependencia de las transferencias (*benefit trap*). La baja deseabilidad del subsidio reduciría los posibles abusos del esquema, al reducir los incentivos para que los “falsos desocupados” participen del programa, al dificultar que puedan mantener un trabajo no registrado mientras reciben la transferencia (Barr, 1998; Auer, Efendioglu y Leschke, 2005).

En otras palabras, la persona tiene que demostrar ser “merecedora” de la ayuda estatal, siendo en todo caso el subsidio la opción menos deseable. Una lógica que se hace eco del sistema de *workhouses*, instituciones totales de la “nueva ley de pobres” inglesa (1834), donde los beneficiarios, destituidos de sus derechos políticos, eran internados y obligados a ofrecer su fuerza de trabajo a cambio de la asistencia (Polanyi, 1989).

---

<sup>17</sup> Según esta lógica, estas rigideces afectarían en mayor medida a jóvenes y mujeres que tienen un salario de equilibrio menor en el mercado (ligado a una supuesta menor productividad), lo que explicaría las mayores tasas de desempleo que se observan para estas categorías.

<sup>18</sup> Bajo la misma lógica se ataca al Estado de bienestar, el cual surgió como solución a la “cuestión social”, es decir la contradicción entre un sistema económico que produce desigualdades y un orden social que requiere de un cierto grado de cohesión interna (Castel, 1997). En este sentido, las políticas sociales del Estado de bienestar producen un cierto grado de desmercantilización de la fuerza de trabajo, garantizando un conjunto mínimo de bienes y servicios con cierto grado de independencia de los recursos obtenidos en el mercado laboral (Esping-Andersen, 1993).

<sup>19</sup> Los gobiernos socialdemócratas del norte de Europa viraron más hacia modelos de *flexicurity* donde fuertes subsidios de desempleo se asocian con políticas laborales activas de alto alcance (Streeck, 2014).

Emerge nuevamente el problema de donde situar la responsabilidad de la situación de desempleo: en la “vagancia” del trabajador, en conflictos laborales colectivos, en el contexto macroeconómico. Los seguros de desempleo fueron instituciones tardías en el desarrollo de los Estados de bienestar clásicos, significando una reversión de la lógica de la asistencia. Si esta cubría a los pobres sin capacidad de trabajo, el seguro de desempleo era el ámbito de los trabajadores empleables, quienes ya no estaban obligados a aceptar cualquier puesto, sino uno que fuera ajustado a su historia laboral, en términos de calificaciones, nivel salarial, formación, etc. A la vez, para incentivar el regreso al trabajo y evitar los “falsos” desempleados o los abusos ya mencionados, los seguros de desempleo incluyeron elementos como un periodo de espera antes de la recepción de la transferencia, la duración limitada del subsidio, la necesidad de haber correspondido las necesarias contribuciones y que el despido no haya sido voluntario ni por un mal comportamiento del trabajador (Alber, 1981). La presencia de estos requerimientos indica que en los seguros de tipo contributivo ya existía un equilibrio entre la lógica de la protección social frente a la variación cíclica de la demanda laboral (ínsita en el sistema capitalista) y la lógica de la responsabilidad individual.

Las reformas neoliberales y su impulso a la individualización y focalización de la protección, presente en los programas de workfare o de asistencia hacia los más pobres, desequilibran la balanza hacia la responsabilidad del trabajador, recuperando una lógica en la que la intervención del Estado asume un papel residual y de última instancia. En el contexto de las reformas neoliberales de la época, la política social hacia los desocupados asume por lo tanto una función asistencial y compensatoria, de alivio de los efectos negativos del ajuste económico (Vilas, 1997), a la vez que sostiene el potencial disciplinador de la desocupación sobre la fuerza de trabajo.

### **3. El sistema de protección social hacia los desocupados en Argentina (2002-2019)**

En esta sección se analizarán las políticas de mercado de trabajo implementadas en el periodo 2002-2019, haciendo foco en las transferencias monetarias a las personas en situación de desempleo. Estas políticas se traducen en una intervención directa del Estado en el funcionamiento del mercado laboral con el objetivo de reducir la población desocupada, mejorar la calidad del empleo y/o mejorar los ingresos de los hogares. A su

vez se distinguen en medidas pasivas y activas. Las políticas pasivas consisten en una transferencia monetaria que tiene el objetivo de compensar la caída de ingresos asociada a la pérdida del puesto de trabajo. Permiten sostener las condiciones de vida de los trabajadores y sus hogares en el periodo de búsqueda de un nuevo empleo. Los seguros de desempleo contributivos tradicionales son el ejemplo de una política pasiva.

Las políticas activas apuntan a la reducción del desempleo a través de: i) garantizar la correspondencia entre los solicitantes de empleo y las vacantes disponibles mediante la ayuda en la búsqueda de empleo o la oferta de información; ii) mejorar y adaptar las calificaciones de los solicitantes de empleo para aumentar su empleabilidad; iii) otorgar incentivos para que los solicitantes acepten ciertos empleos o para que las empresas contraten a determinadas categorías de trabajadores; y, iv) crear empleos ya sea en el sector privado mediante subvenciones para el empleo o en el sector público. Las transferencias monetarias asociadas a las políticas activas no son de carácter contributivo sino asociadas a un estado de necesidad, requerirán de alguna contraprestación de parte del destinatario y de un control directo de su activación en el mercado laboral (Weller, 2004).

La mencionada Ley n° 24.013 de 1991 es un ejemplo paradigmático de los nuevos paradigmas de políticas del mercado de trabajo, ya que contiene la institución de un seguro de desempleo contributivo (SD) dentro la seguridad social (título IV de la ley) junto con la previsión de medidas de activación laboral y fomento del empleo para el conjunto de desocupados excluidos (art. 81), en el marco de programas asistenciales focalizados (planes de empleo).<sup>20</sup> Una misma ley contenía un último producto de la política social promocional típica del proyecto de desarrollo anterior (aunque en términos tan restrictivos al punto de inutilizarlo)<sup>21</sup> junto con los planes de empleo de marcado carácter neoliberal, característicos de la “focalización reduccionista” de la década (véase Sojo, 2007). Como se verá el SD mantiene prácticamente inalterada su

---

<sup>20</sup> Neffa y Brown (2011) presentan un examen muy detallado de todos los planes públicos de empleo de la década. Véase también Lo Vuolo (1994b) y Luci (2003).

<sup>21</sup> Como se ha visto, en la etapa de la industrialización por sustitución de importaciones no se logró el establecimiento de un seguro de desempleo con estas características, típico de la condición salarial en los países europeos (cfr. Grondona, 2014). Un sustituto imperfecto de aquél, fue el sistema de indemnizaciones en caso de despido, que podía suplir de forma temporánea los ingresos laborales, dada la breve duración de los episodios de desempleo que debía soportar el trabajador en promedio, en un contexto de pleno empleo (Andrenacci, 2002: 9). Sin embargo, el abandono de las políticas de pleno empleo y las reformas laborales de los años 90 (que tienden a reducir las indemnizaciones a cargo de las empresas) significan un desmantelamiento de este arreglo frente al desempleo precisamente cuando más fuerte se constituye como problema social.

estructura (pese a una modificación menor en el año 2006) y estará caracterizado a lo largo de todo este periodo por su baja cobertura y su bajo alcance (en términos del monto erogado a las personas desocupadas). En particular, los requisitos de un monto mínimo de contribuciones continuativas (ver Tabla 1) excluyen a un número importante de desocupados, en particular aquellas categorías mayormente afectadas por la informalidad laboral y la discontinuidad de las relaciones laborales, como las mujeres.<sup>22</sup>

**Tabla 1 - Características del Seguro de Desempleo (concepción original)**

<u>Período de Cotización</u>	<u>Duración de las prestaciones</u>	<u>Monto de la prestación</u>	
De 12 a 23 meses	4 meses	A) Primeros 4 meses	100% de la prestación que corresponde
De 24 a 35 meses	8 meses	B) del 5° al 8° mes	85%
De 36 meses	12 meses	C) del 9° al 12° mes	70%

La prestación debe estar comprendida entre el mínimo y el máximo establecido por ley

**Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ley 24013 de 1991**

Diseñada bajo el supuesto del pleno empleo, este tipo de subsidio resultó ineficaz en un contexto de políticas económicas en contradicción con ese objetivo, dejando lugar a programas de asistencia individualizada para esa gran mayoría de los desocupados que carecían de las contribuciones necesarias y estaban en situación de vulnerabilidad. Esta formulación de la política social hacia los desocupados exacerbó, en consecuencia, el carácter trunco de la protección social en el país a lo largo de la brecha entre sistemas contributivo y no contributivo.

Regresando a un análisis detallado del SD, esta medida fue sancionada con el objetivo de cubrir temporalmente la pérdida de ingresos en la que incurren los trabajadores formales desocupados.<sup>23</sup> Las prestaciones están financiadas por

<sup>22</sup> La concepción de un seguro de desempleo de tipo contributivo está estrechamente ligada al Estado de bienestar tradicional construido en torno a la figura del jefe de hogar varón proveedor de la familia. En este esquema, la mujer está encargada de las tareas de cuidado dentro del hogar y accede de forma intermitente al mercado laboral, con periodos de licencia dedicados a la crianza de los hijos y el recurso al empleo de tiempo parcial para permitirle conciliar el tiempo de trabajo y el tiempo de cuidado. El resultado de esta inequitativa distribución sexual del trabajo, junto con los efectos de la desigualdad de género sobre salarios y condiciones laborales, determinan que en términos medios las mujeres puedan acumular un monto menor de contribuciones y de manera menos continua, lo que incide en las posibilidades de acceso a las políticas contributivas de la Seguridad Social tradicional (como confirma la evidencia empírica en el caso argentino, véase más abajo). Realicé un análisis más detallado de esta temática en un trabajo anterior (cfr. Messina, 2017).

<sup>23</sup> La normativa cubre sólo aquellos trabajadores registrados cuyo contrato está regido por la Ley 20744 de 1974 (Ley de Contrato de Trabajo) y, a partir del año 2000, los trabajadores sujetos al Régimen Nacional de la Industria de la Construcción. Son excluidos los trabajadores del servicio doméstico, de la administración pública, los docentes del sector privado y los trabajadores en pasantía, y en términos más

contribuciones sociales e incluyen otras prestaciones de la seguridad social que se reconocen al asalariado formal ocupado (como el mantenimiento de la Obra Social y de las asignaciones familiares). Por otra parte, el historial de aportes determina tanto la duración como el monto de la prestación. Éste último disminuye progresivamente, para incentivar la búsqueda laboral (ver **Tabla 1**). El decreto n° 267 de 2006 introdujo algunas modificaciones: un periodo mínimo de cotización más reducido, de 6 a 11 meses de contribuciones, el cual da derecho a 2 meses de prestación, además de extender en 6 meses la prestación (al 70%) para los trabajadores de 45 años y más.

Pese a esta última modificación, el SD mantiene a lo largo de todo el periodo examinado el diseño clásico de la seguridad social tradicional, cuyo destinatario es el trabajador asalariado formal típico del anterior régimen keynesiano-fordista, en un contexto en el que está figura ya no representaba a la mayoría de la fuerza trabajo. Es esta la razón principal que explica el grado de cobertura especialmente bajo del SD. Datos oficiales dan cuenta de que en la etapa de recesión y posterior crisis de la convertibilidad (1998-2001), el SD tuvo una cobertura promedio del 5,9% de la población desocupada (en 2002 sube apenas al 7,3%), garantizando solamente un 26,4% del salario anterior a la desocupación.<sup>24</sup> Veremos que estas cifras no se modifican de manera significativa en años posteriores, aunque el crecimiento del empleo formal (y la reducción de las contribuciones mínimas en 2006) permitieron alcanzar una cobertura ligeramente mayor y cercana al 10%, frente a la crisis internacional de 2008-2009 (véase abajo la Figura 2). Sin embargo, en los posteriores periodos recesivos de la década de 2010 este programa muestra una cobertura en disminución.

Es un sistema de protección de desempleo contributivo con estas características el que tuvo que responder al impacto de la crisis de 2001 y 2002 con los escasos resultados que fueron señalados. A la vez, los planes no contributivos de la década anterior (como el Plan trabajar), ligados a la creación de empleos transitorios, tuvieron una cobertura y una duración limitada (Luci, 2003). En este contexto, se declaró la emergencia ocupacional y la institución del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD, ver Decretos N° 165 y N° 565 de 2002), cuya amplitud eclipsaría los planes de empleo mencionados, abarcando a casi dos millones de personas (Halperin Weisburd,

---

generales, todos los trabajadores no registrados, los cuales carecen de contrato de trabajo y/o de los aportes a la seguridad social (Curcio, 2012:44). Los trabajadores agrarios son cubiertos por un régimen especial de prestaciones por desempleo regulado por la Ley n° 25.191 de 1999.

<sup>24</sup> Indicadores de evaluación contenidos en la Cuenta de Inversión de 2004 (CGN).

2007). Los destinatarios principales del programa eran los jefes y jefas de hogar desocupados, con carga de menores, o personas con discapacidad de cualquier edad, o un cónyuge en estado de gravidez. Con posterioridad, se extendió el programa a jóvenes desocupados y mayores de 60 años sin beneficios previsionales. Una vez más se observa el corrimiento conceptual de la política hacia los desocupados desde una concepción aseguradora tradicional (presente en el SD) hacia una concepción asistencial que apunta a ofrecer ayuda económica al beneficiario en un estado de necesidad (Luci, 2003: 10).

Se trató en todo caso de un programa masivo y con mucho impacto sobre la población afectada por la crisis, cubriendo cerca del 18% de la población desocupada (ver abajo Figura 2), aunque el ingreso al plan fue cerrado pronto,<sup>25</sup> lo que sugeriría que esa masividad fue inesperada, y cuyo desenlace asumió un carácter peculiar que será tratado más abajo. Además, el alcance de la prestación fue limitado, ya que el monto permaneció fijado en 150 pesos a lo largo de todo el periodo de vigencia: en 2003 ese valor representaba el 63,2% del SMVM, pero en la fase de agotamiento del programa (2009) valía sólo el 9,4% de éste. Por otra parte, y en la línea de los planes de empleo de la década anterior, los titulares del plan estaban obligados a ofrecer una contraprestación de carácter laboral, o, en alternativa, integrarse en la educación formal o en cursos de capacitación profesional, aunque debe señalarse que en el caso del PJHD el control de cumplimiento fue relativamente bajo (Arcidiácono, 2012)<sup>26</sup>.

En consonancia con los programas de transferencia condicionados del periodo (veáse Cecchini, y Madariaga, 2011), las prestaciones estaban supeditadas a la asistencia escolar y sanitaria de las hijas e hijos de los titulares (pese a que la prestación fuera fija independientemente del número de hijos). Por estas razones, puede decirse que la declaración contenida en el decreto que hacía referencia al “derecho familiar a la inclusión social”, quedaba trunca y en realidad se reafirmaba el trabajo como responsabilidad del titular de una ayuda estatal hacia el resto de la sociedad. En esa clave debían leerse las contraprestaciones, como una forma de devolver a la sociedad, lo que la sociedad les daba a los destinatarios del programa. Frente a la ruptura del

---

<sup>25</sup> El cierre a nuevos ingresos en el programa en mayo de 2002 significó que no pudieron recibir esta prestación las personas no cubiertas que cumplían con los requerimientos e igualmente quedaron excluidos las personas que cumplieran esas condiciones a partir de ese momento (en números muy reducidos algunas personas ingresaron por la vía judicial, ver Arcidiácono, 2012: 57, 60).

<sup>26</sup> Los datos de la CGN señalan bajas de aproximadamente 30 mil personas en 2004 y 25 mil en 2005.

tradicional mecanismo de integración social, el empleo asalariado, era necesario que el desocupado “trabaje sobre sí mismo para reactivarse” (Merklen, 2013: 48).

Estas contradicciones son evidentes en la estrategia diseñada por el PEN, una vez que una parte significativa de los titulares abandonaron el PJHD por haber encontrado un empleo entre 2003 y 2007. La estrategia del ejecutivo frente a las personas que aún permanecían en el plan, en su gran mayoría mujeres, fue la creación de dos programas diferenciados, a partir de la idea de que se necesitaba una intervención más adecuada a las necesidades de cada individuo según su condición de empleabilidad (Calvi y Zibecchi, 2006). Con esta finalidad, a partir de 2006 fueron creados el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), que permanecería en la órbita del MTEySS, y el Plan Familias para la Inclusión Social, bajo el Ministerio de Desarrollo Social (véase Pautassi, 2009 y Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi, 2010).

En su concepción original, el SCyE (véase Decreto N° 336 de 2006) representaba una propuesta de política laboral activa a la que debían acceder aquellos titulares del PJHD con “condiciones de empleabilidad”, para los cuales se expresaba la necesidad de promover “una verdadera cultura del trabajo [...] promoviendo su inserción o reinserción laboral” (véase Decreto N° 1506 de 2004). En años posteriores el SCyE fue extendiéndose a diversas categorías de “personas desocupadas especialmente vulnerables”, como mujeres víctimas de violencia, personas transplantadas o en espera de transplante, personas víctima de trata, etc., pero en este análisis nos limitamos a examinar los supuestos que emergen de la concepción original del programa.<sup>27</sup>

A la vez, se producen tendencias contradictorias. Por un lado, se establecen importantes vínculos entre este programa y el SD contributivo, siguiendo el modelo europeo que acompaña las prestaciones contributivas por desempleo con subsidios de desempleo no contributivos. En primer lugar, en 2013 el SCyE pasa a cubrir aquellos trabajadores y trabajadoras de 40 o más años que al término de la percepción de la totalidad de las prestaciones económicas contributivas por desempleo (SD) continúen en situación de desempleo (Resolución MTEySSn° 1033/2013). Dos años después el acceso al SCyE se extiende a todos los desocupados que agotan el SD (Resolución 1093/2015 del MTEySS).<sup>28</sup> También cabe señalar la compatibilidad del SCyE con la

---

<sup>27</sup> Véase: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/segurocapacitacion/participantes>

<sup>28</sup> En el caso de las personas “no empleables”, cabe recordar que en 2009 a partir del Familias derivó la denominada Asignación Universal por Hijo, un programa masivo que superó los tres millones de

AUH/AUE – reflejando de forma paralela, en lo no contributivo, la compatibilidad del SD con la Asignación familiar por hijo.

Por el otro lado, también se observa una caída de cobertura de la prestación, tanto por la falta de actualización del monto otorgado como por la baja en el número de destinatarios. Por ejemplo, en el año 2018, los datos presupuestarios reportan un promedio mensual de 101.419 titulares de SD y de 55.810 titulares para el SCyE (CGN). Esto representaría un 3,5% de la población desocupada cubierta por SCyE y un 6,4% cubierta por SD, con una cobertura combinada del 9,9%. Sin embargo, si se toma el año 2009, con una tasa de desempleo promedio similar se registraron 143 mil personas cubiertas por SD y 88 mil por SCyE, con una cobertura combinada de aproximadamente el 16,6% de la población desocupada. Estos datos indicarían una caída del alcance de las principales medidas de protección ingresos de los desocupados, en particular por lo que respecta el sistema contributivo (SD).

Bajo la misma lógica de mejora de la “empleabilidad”, pero apuntando a la población de jóvenes desocupados, en el año 2008 (Res. n°497 del MTEySS) se creó el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT). Este programa estaba destinado tanto a los trabajadores desocupados jóvenes como a los jóvenes que ingresan por primera vez al mercado laboral.<sup>29</sup> En el caso del JMMT, la población objetivo está constituida por los jóvenes entre 18 y 24 años, que no hayan completado los estudios obligatorios y que se encuentren desempleados. Los participantes en el programa reciben una transferencia monetaria mensual por un máximo de 24 meses condicionada a la participación de las actividades de formación y capacitación enmarcadas en el programa, para los cuales se recibe un incentivo monetario. En términos de cobertura, participarían en el programa un promedio mensual de 69.700 jóvenes desocupados (datos CGN, año 2018).

---

prestaciones y que, pese a mantener el armado de condicionalidades de su antecesor, permitió extender un mecanismo típico de la Seguridad Social (las asignaciones familiares) a los trabajadores informales, pese a mantener un régimen separado (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013). En comparación, es llamativa la baja cobertura de los programas (contributivos y no contributivos) en favor de las personas desocupadas (como se vio en la Figura 2).

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

Junto a los programas mencionados, en el marco del programa Acciones de Empleo de la Secretaría de Empleo se llevaron adelante otras políticas activas de mercado de trabajo, caracterizados por su baja cobertura.<sup>30</sup> De mayor magnitud fueron los programas del Ministerio de Desarrollo Social (MDS, Ministerio de Salud y Desarrollo Social en la etapa 2018-2019), cuyo objetivo fue el sostenimiento de ingresos de los hogares más vulnerables.<sup>31</sup> Si esta política se desarrollaba, en la etapa anterior, mediante el fomento de la denominada “economía social o popular” en unidades económicas asociativas de tipo cooperativo, en la gestión del gobierno Macri se puso el foco en la mejora de la “empleabilidad individual” a través de medidas de formación y capacitación (Arcidiácono y Bermúdez, 2018). Como se ven en la Figura 2 y en la 5 los programas del MDS se volvieron dominantes bajo esta gestión, a la vez que otros programas como el SCyE fueron reducidos a números marginales tanto en términos presupuestarios como de número de destinatarios.

Ejemplo de este cambio de paradigma fue la creación del programa Hacemos Futuro a partir de la superación del programa “Argentina Trabaja – Ingreso Social con Trabajo” y de su línea programática “Ellas Hacen”.<sup>32</sup> Estos programas apuntaban a la creación directa de empleos mediante cooperativas de la economía social y la planificación de obras de mejora comunitaria en los territorios de residencia de los destinatarios de la política mediante la intermediación de entes ejecutores (organizaciones sociales u organismos públicos como provincias/municipios).<sup>33</sup> Ellas Hacen también incluía un componente de capacitación y terminalidad educativa que ahora se convierte en condicionalidad en el nuevo programa Hacemos Futuro.

Si bien el destinatario de esta medida era la población en riesgo o estado de vulnerabilidad social, se daba prioridad a las mujeres, jefas de hogar o trans, en situación de particular vulnerabilidad socioeconómica (madre de hijo con discapacidad/ tres o más hijos; víctimas de violencia de género; víctimas de trata o explotación sexual;). En los lineamientos la medida se definía como un programa de transferencia condicionada de ingresos que comprendía “una ayuda económica para formación y

---

<sup>30</sup> Las estadísticas relativas a estos programas están en la página web del MTEySS: <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/bel/programas.asp>.

<sup>31</sup> Esta sección se basa en la Guía de programas sociales del MDS (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales) y en las cuenta de inversión (CGN) y en la normativa vigente.

<sup>32</sup> Resolución del MSDS n°96 de 2018.

<sup>33</sup> En el año 2015 existían unas 7.781 cooperativas de Argentina Trabaja, de las cuales 2.671 correspondían a Ellas Hacen, ocupando aproximadamente 300.000 personas (Hopp, 2016).

promover el cuidado de la salud, con el fin de atender su estado de vulnerabilidad social, y fomentar su terminalidad educativa y participación en la capacitación integral, potenciando sus posibilidades de inserción social y laboral.” (Res. n°307 de 2019 de la Secretaría de Economía Social).

La permanencia en el programa resultaba compatible con la AUH/AUE; con prestaciones económicas o materiales de naturaleza alimentaria; la inscripción en el monotributo social (con aporte subsidiado por el MDS). Además, se daba una modalidad de Ingreso Protegido al Empleo en el caso en que el titular pudiera ingresar al mercado laboral formal, ya que se preveía la permanencia en el programa durante el primer año de la relación laboral (12 meses) y se integraba el salario con el subsidio hasta alcanzar el SMVM.

Respecto a la cobertura, en marzo de 2019 el programa brindaba subsidios económicos a aproximadamente de 233 mil personas. En diciembre de 2018 la transferencia tenía un valor de 6000\$, siendo aproximadamente el 50% del SMVM vigente en ese momento. La normativa establecía que los montos eran actualizados mediante actos administrativos de la Secretaría de Economía Social.

El otro programa de transferencia monetaria del MDS en esta etapa fue el denominado Salario Social Complementario (SSC).<sup>34</sup> Esta prestación estaba “destinada a complementar los ingresos de los trabajadores de la economía popular que se encuentran en situación de alta vulnerabilidad social y económica” a partir de “la generación de nuevas fuentes de trabajo y a la consolidación de las existentes a través de subsidios directos a trabajadores de la economía popular en situación de alta vulnerabilidad social y económica” y el fortalecimiento de sus unidades productivas” ya sean gestionadas en forma asociativa o unidad familiar de convivencia, tanto en el ámbito urbano como rural.”<sup>35</sup> El monto de la prestación era equivalente al 50% del SMVM vigente a la fecha de creación del programa (en mayo 2019 aproximadamente

---

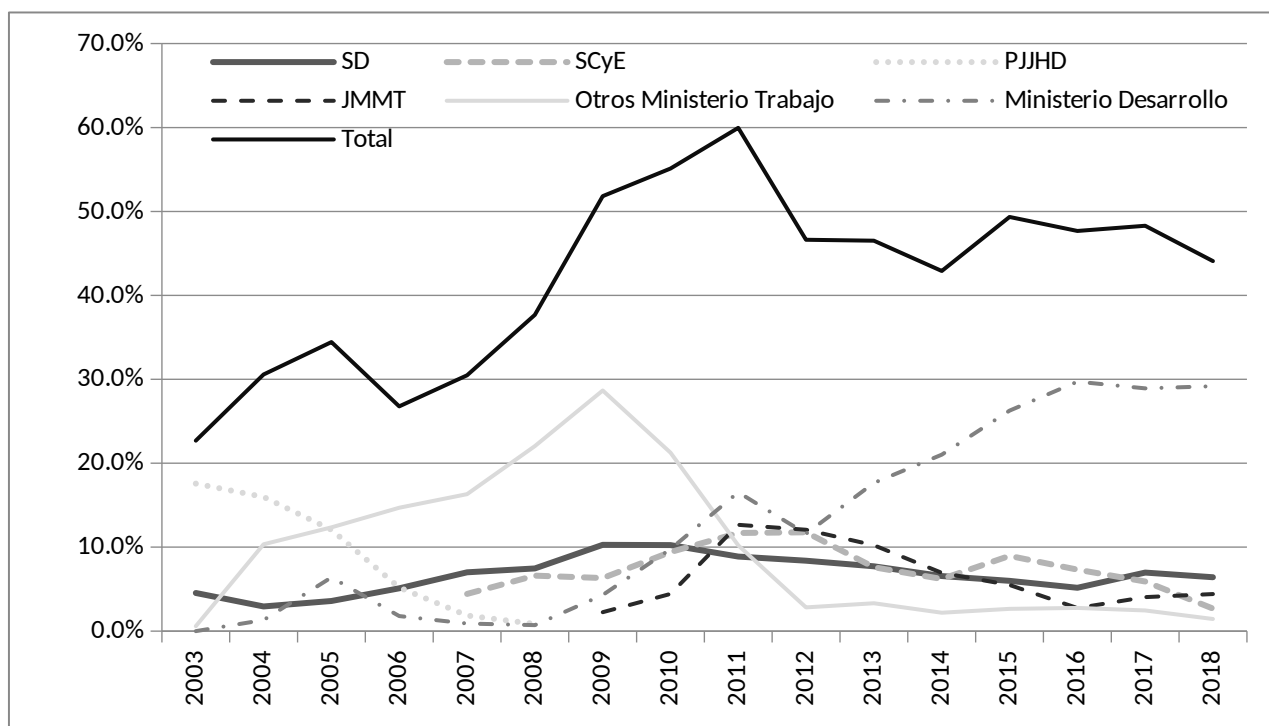
<sup>34</sup> Este esquema fue previsto por la Ley n°27345 del año 2016 que proroga la “emergencia social” hasta el 31-12-2019. El SSC fue creado con Resolución de firma conjunta n°1 del Ministerio de Desarrollo Social, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y del Ministerio de Hacienda del año 2017 (abril).

<sup>35</sup> Información contenida en el Presupuesto del año 2019, en la página web: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2019/jurent/pdf/P19J85.pdf> (p. 72).

6500\$) y se vinculaba a la participación en un Proyecto Socio-Productivo dentro de la Economía Popular.<sup>36</sup>

Se podía recibir una sola prestación SSC por unidad familiar, pero el subsidio era compatible con la percepción de AUH/AUH, plan JMMT y PROGRESAR, programas alimentarios del Estado (nacional, provincial, municipal). Además, el titular de un SSC debía asumir algunas corresponsabilidades (no se consideraban condicionalidades ya que no se requería la certificación periódica de las mismas para el otorgamiento de la prestación) vinculadas con el Proyecto socio-productivo en el que participa; la participación en los programas de empleo (como el programa de Inserción Laboral) y considerar la colocación adecuada que le sea ofrecida por los servicios públicos de empleo.<sup>37</sup> Respecto a la cobertura del programa, los datos presupuestarios (ejecución física financiera a marzo 2019) registran a 253.636 titulares, con un incremento interanual 35,6% del respecto a los 187.020 titulares de marzo 2018.

**Figura 2. Cobertura estimada de programas de transferencias para trabajadores desocupados (Argentina Total urbano – promedios anuales 2003-2018)**



<sup>36</sup> La actualización del monto del SSC está a cargo de la autoridad de aplicación (de forma conjunta el MPT y el MSDS). La duración de la prestación está en cambio ligada a la vigencia de la ley n°27.345 de emergencia social, en la actualidad hasta el 31 de diciembre de 2019.

<sup>37</sup> Por otra parte, en el año 2017, el entonces MTEySS creó el **Programa de transición al salario social complementario** para facilitar el traspaso al SSC de participantes del Programa Trabajo Autogestionado, el Programa Construir Empleo y otras acciones orientadas a sectores de la economía popular.

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

En resumen, habiendo pasado en examen los principales programas de transferencia de ingresos a la población desocupada del gobierno nacional, se puede estimar una cobertura aproximada promedio de 697.840 personas en el año 2018.<sup>38</sup> De estos, solo el 14,5% está cubierto por el seguro de desempleo de tipo contributivo, mientras la gran mayoría participa de una constelación de programas con componentes de activación diversos y de monto desigual. También puede observarse la preponderancia de los programas bajo el MDS en los últimos años, ya que representaban el 64,2% del total de titulares en el año 2018, mientras que en el año 2009 representaban apenas el 8,2% del total.

Si se estima una población desocupada urbana de 1.583.000 personas en ese año este conjunto de medidas alcanza una cobertura de 44,04% aproximadamente. Se trata de un incremento respecto al año 2003, pero una caída respecto al pico cercano al 60% en el año 2011. Se trata de cifras que hay que tomar con cautela pero que constituyen evidencias del grado insuficiente de cobertura las políticas de protección de ingresos de la población desocupada o con dificultades de inserción en empleos de calidad.

#### **4. Alcance y financiación de las transferencias hacia los desocupados**

Todo lo dicho hasta ahora respecto a la marginalidad de las transferencias hacia los desocupados, se confirma si se observan las pocas medidas sancionadas en los últimos años con efectos sobre el SD, las cuales no han fortalecido su función de cobertura frente al riesgo de desempleo.<sup>39</sup> El ya mencionado decreto n° 267 de 2006 actualizó (incrementó), por primera vez desde 1994, el monto máximo (a 400\$) y mínimo de la prestación (250\$). En ese momento, se justificó la medida en los términos de que resultaba “socialmente necesario y en la actualidad económicamente factible”, sin embargo, en el resto de la etapa kirchnerista los montos no fueron actualizados. Esta falta de actualización produjo una licuación muy significativa de la prestación en

---

<sup>38</sup> Otro programa a tener en cuenta, aunque no necesariamente está enfocado a la población desocupada, es el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), actualmente en la órbita del Ministerio de Educación. Se trata de un programa que tiene un componente de transferencia de ingresos vinculado a actividades de nivelación de estudios y retención escolar, con el objetivo de que los jóvenes adultos de entre 18 y 24 años de bajos ingresos accedan al sistema educativo, permanezcan en él previniendo la deserción escolar y completen sus estudios. Respecto al alcance del programa, se observa un pico de aproximadamente 810 mil prestaciones en el año 2016 y su posterior caída hasta los 506 mil presupuestados para el año 2019 (CGN y ley de presupuesto 2019).

<sup>39</sup> Véase: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguropordesempleo>.

términos reales entre 2006 y 2016. Tomando al salario mínimo, vital y móvil (SMVM) y a la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIPTE) como indicadores (*proxy*) de los niveles salariales promedio y mínimos de los trabajadores formales, el monto máximo del seguro de desempleo correspondía al 6,6% del SMVM y al 2,2% del RIPTE en mayo 2016.

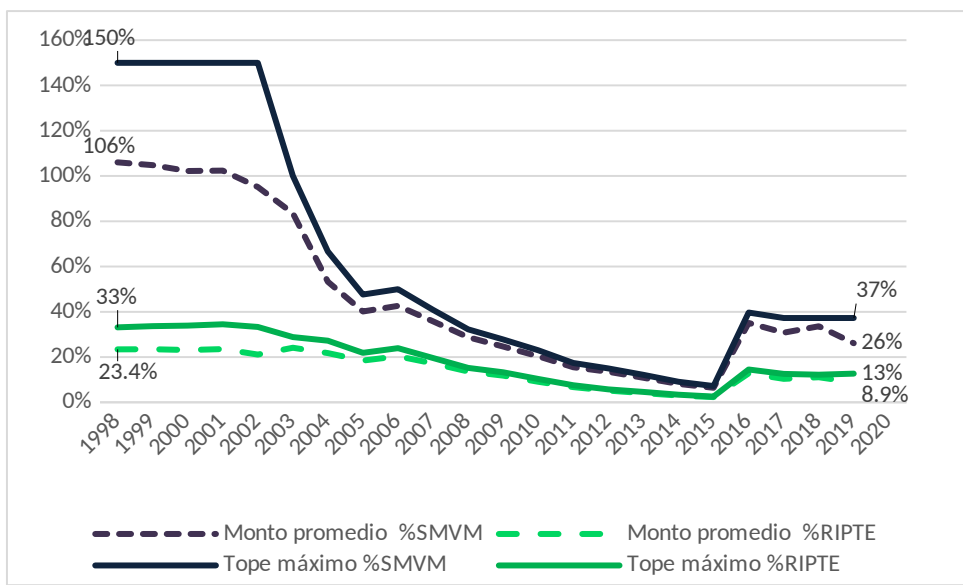
En junio de 2016, bajo la nueva gestión política, se reactivó el mecanismo de la ley n°24.013 que prevé que el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (CNSMVM) fije los valores máximos y mínimos del SD. En ese año se incrementaron los topes mínimo y máximo hasta 1.875\$ y 3.000\$ respectivamente (Res. n°2). Con posterioridad, las actualizaciones del SD siguieron a los sucesivos incrementos del del SMVM (por medio de resoluciones del CNSMVM), hasta llegar en octubre de 2019 a los valores de 3925,17\$ (mínimo) y 6280,28\$ (máximo). Sin embargo, tanto el tope máximo del SD como el monto promedio erogado se ha mantenido en niveles bajos, ya que el SMVM fue perdiendo peso relativo respecto a los salarios formales.<sup>40</sup> Si en términos de SMVM el SD se mantuvo estable en valores cercanos al 37%, en términos de RIPTE se observa una reducción, ya que el SMVM fue perdiendo peso relativo respecto a los salarios formales.<sup>41</sup> Esta reducción es aún más visible en el caso de los montos promedio que caen del 12,8% del RIPTE en 2016 al 8,9% en 2019 (Ver Figura 3).

### **Figura 3. Alcance de las prestaciones del SD (1998-2019)**

---

<sup>40</sup> El SMVM representaba el 48% del RIPTE en 2007, pero valía apenas el 30% de este a mediados de 2019.

<sup>41</sup> El SMVM representaba el 48% del RIPTE en 2007, pero valía apenas el 30% de este a mediados de 2019.



Nota: SD: Promedio y tope máximo. Fuente: Elaboración propia a partir de datos MTEySS y ANSES.

Sobre la base de los datos de INDEC,<sup>42</sup> también se puede estimar que en promedio el SD representó en el 17% del salario promedio de los asalariados registrados (formales) en el primer trimestre de 2017, cayendo al 12,9%. Respecto al salario de los asalariados no registrados (informales), la caída fue, en el mismo periodo, del 38,3% al 30,2%. Estos valores tan bajos de cobertura y alcance de esta medida sugieren que el efecto de desincentivo tan temido por los economistas neoclásicos no se estaría cumpliendo en el caso argentino.

En el caso de prestaciones no contributivas como el SCyE, en el 2015 el monto mensual promedio de este programa (649,4 pesos) representaba apenas el 13% del del SMVM (elaboración propia de datos de la CGN). Este bajo monto se combinaba con una estrategia que buscaba incentivar la activación laboral de los receptores, ofreciéndoles un menú de acciones que deben realizar para adquirir las capacidades/calificaciones demandadas por el mercado, recuperar “la cultura del trabajo” (y el “entrenamiento para el trabajo”) y promover su activación laboral. A cada acción corresponde un sistema de premios-incentivos monetarios (de monto igual o superior a la prestación) por actividad (obligatoria) realizada y finalizada, lo que supuestamente debería promover la activación, capacitación, formación y posterior inserción laboral de calidad del participante.<sup>43</sup> En este sentido, el SCyE recoge de forma

<sup>42</sup> INDEC. Informes de “Evolución de la distribución del ingreso (EPH).” Trimestres años 2017-2019. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformesTecnicos-60>.

<sup>43</sup> Posteriores resoluciones del MTEySS han actualizado los incentivos económicos asociados a estas contraprestaciones, sin modificar el monto de la prestación básica “no condicionada”.

clara los lineamientos de los programas de activación laboral de tipo *workfare* implementados en muchos países desarrollados, según el cual se condiciona el subsidio de desempleo contributivo tradicional a la aceptación de contraprestaciones (en el ámbito de la política laboral activa).

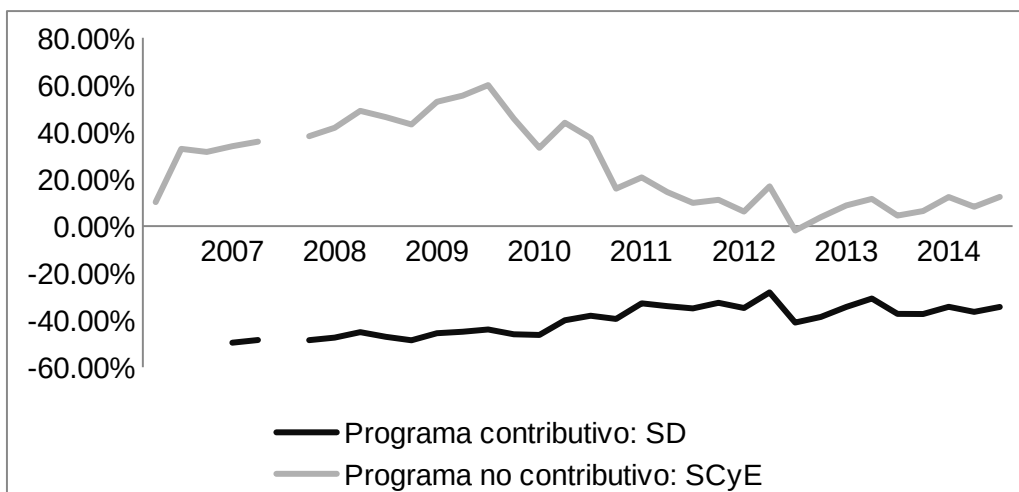
En la última etapa política, como se vio en la sección anterior, este programa (y otros del MTTySS) han perdido protagonismo respecto a programas del MDS, que operan bajo una diferente lógica de protección de los hogares más vulnerables, cuya limitada inserción laboral orbita en la denominada economía popular. Pese a garantizar montos mayores (de alrededor del 50% del SMVM), también estos programas abrazan contraprestaciones (bajo diferente nombre de condicionalidades o “corresponsabilidades”), lo que refuerza la concepción del *workfare* también para estas medidas además de inscribirse en la tradición local de la política social desde los años 90 en adelante.

Otro elemento que es necesario considerar, y que por razones de espacio se tratará muy brevemente, son los efectos de cobertura en términos de género de la brecha entre sistemas contributivo y no contributivo. Como ya se señaló, el impacto de las desigualdades de género en el mercado laboral se transmite en un segundo tiempo a los diferenciales observados en el acceso a la Seguridad Social contributiva. Los datos desagregados son limitados y permiten por ejemplo comparar la cobertura por género de SD y SCyE entre 2006 y 2015. En ese periodo, las mujeres representaron alrededor del 53,2% de la población desocupada (en promedio), pese a ser sólo el 42,5% de la población económicamente activa.<sup>44</sup>

#### **Figura 4. Brecha de género en los programas hacia desocupados (Argentina)**

---

<sup>44</sup> Fuente: estimaciones del Boletín de Estadísticas de Género - MTEySS, referidas a la población total urbana (acceso 8 de abril de 2016). Según otra serie, entre el 1ºT 2006 y 2ºT 2017, se observa que las mujeres sufren una tasa mayor de desocupación: en promedio, el 10,8% contra el 7,4% (es decir un 46% más). Así las mujeres representaron alrededor del 51,6% de la población desocupada (en promedio), pese a ser sólo el 41,5% de la población económicamente activa. Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales - MTEySS (acceso 12 de enero de 2017) - Cobertura aglomerados EPH.



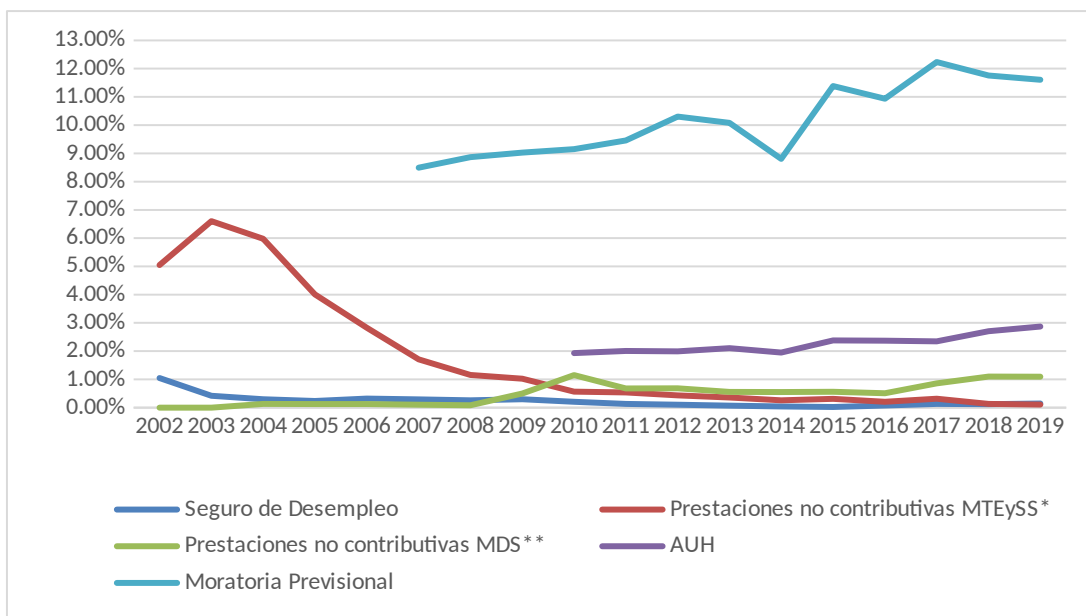
Nota: números negativos indican subrepresentación de las mujeres; números positivos sobrerepresentación. Fuente: Elaboración propia a partir de datos MTEySS (ver nota al pie n° 44).

Si las medidas de política social hacia los desocupados fueran neutrales respecto al género, debería observarse un porcentaje de receptores mujeres similar al peso que tienen en el conjunto de los desocupados (el eje horizontal en la Figura 4), independientemente de si el programa en cuestión es de tipo contributivo o no contributivo. Al contrario, la evidencia empírica demuestra como los programas de tipo contributivo (en este caso el SD) sufren una clara subrepresentación de las mujeres, mientras ocurre lo contrario en el caso del programa no contributivo analizado (SCyE).

En concreto, en el caso del SCyE la curva se sitúa por encima del eje horizontal, a lo largo de todo el periodo indicando que el porcentaje de mujeres en este programa es superior lo esperado, considerada su participación en la población desocupada. En el caso del SD se observa el fenómeno opuesto, es decir una constante subrepresentación de las mujeres. Así pese a representar alrededor del 52% de los desocupados en promedio, las mujeres constituían apenas el 31% de los receptores de un SD (en promedio, para el periodo analizado). Los datos más recientes disponibles confirman la estabilidad de esta desigualdad, ya que, en diciembre de 2019, las mujeres constituían apenas el 30,4% de quienes recibían un SD (datos MTEySS).<sup>45</sup>

**Figura 5. Figura. Transferencias a desocupados (% Gasto Administración Nacional, 2002-2019). Comparación con otras medidas de política social.**

<sup>45</sup> Otra desigualdad que no llega a tocarse en este capítulo es la territorial. Los datos del MTEySS (Boletín de estadísticas de la Seguridad Social) muestran que en mayo de 2019 las provincias de Buenos Aires y CABA concentraban más del 50% de los titulares de un SD (51,6% para ser exactos).



**Fuente:** Elaboración propia sobre datos de la Contaduría General de la Nación, Cuentas de inversión, años 2002-2019.

Para concluir esta sección, cabe preguntarse el porqué del monto escaso de las prestaciones de protección frente al riesgo de desempleo. La causa directa es, como se verá, el cada vez más escaso presupuesto asignado a estas prestaciones, con la reciente excepción del mayor protagonismo de los programas del MDS. Cuál sea la razón de esta baja prioridad presupuestaria será materia de futuras investigaciones, aunque alguna conjetura razonada será presentada en las conclusiones. Los datos que se muestran en la Figura 5 dejan claro que el gasto dirigido a financiar transferencias directas a desocupados ha tenido un escaso peso en el presupuesto nacional (en % del Gasto de la Administración Nacional). Debe advertirse de que bajo la categoría de prestaciones no contributivas se incluyeron programas que no son transferencias monetarias sino servicios de formación y capacitación, por la imposibilidad de desagregar los montos. Este es el caso del JMMT, por ejemplo, el cual no puede desagregarse de otras medidas incluidas en el programa Acciones de Empleo del MTEySS. En otras palabras, es una aproximación por exceso al presupuesto destinado a estas políticas de mercado de trabajo.

En los primeros años posteriores a la crisis de 2001-2002, el gasto en PJHD supuso un esfuerzo significativo para el presupuesto nacional (en parte financiado por créditos externos) en correspondencia con la emergencia ocupacional. El abandono progresivo de este plan y la mejora de la tasa de desempleo redujeron claramente la prioridad de este sector de la política social a pocos decimales del gasto del gobierno

nacional. Las otras medidas “estrella” del periodo tomaron el relevo del PJHD: el presupuesto devengado para cumplir con la moratoria previsional representó en promedio un gasto cercano al 10,2% del total aproximadamente (entre 2007 y 2019) y el destinado a la AUH fue alrededor del 2,3% del total (entre 2010 y 2019)<sup>46</sup>. En la última etapa (2016-2019), pese a doblar el presupuesto destinado a los programas del MDS hasta un 1,10% del gasto total, el presupuesto destinado a la población desocupada representó apenas el 1,35%. Como comparación en el año 2010, con niveles de desempleo similares, el gasto había sido del 1,92% del total. En otras palabras, pese a tener un aporte específico (al Fondo Nacional de Empleo – FNE),<sup>47</sup> el gasto en políticas hacia los desocupados permaneció relativamente planchado en los últimos años, faltando a uno de los objetivos de las políticas laborales, el de actuar de mecanismo anticíclico para sostener la demanda interna frente a una caída del producto (y un incremento del desempleo).

## 5. Conclusiones

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

---

<sup>46</sup> Cabe decir en todo caso que durante el primer año del gobierno Macri se observa cierta caída del gasto asociado a estas medidas heredadas de la gestión anterior. La AUH representó en 2016 un 2,08% del gasto total de la administración nacional (era el 2,38% en 2015) y el gasto en prestaciones por moratoria previsional representó el 9,62% en 2016 (11,39% en 2015).

<sup>47</sup> Los empleadores aportan un máximo del 1,5% del salario al FNE. Véase <http://www.trabajo.gob.ar/derechos/aportes.asp>. En marzo de 2019, los cotizantes al FNE eran 5.194.063 trabajadores en relación de dependencia, con un aporte promedio de 362\$, por un total de 1.880 millones de \$ (MTEySS). Por otra parte, el costo de las transferencias del SD significaba sólo el 25,3% del FNE.

y atomización de la sociedad producida por la nueva organización del sistema económico (Vilas 2013: 4-5).

La política hacia los desocupados es un reflejo de este contexto histórico, ya que debe acomodarse a los objetivos de la política económica. En particular, predomina un diagnóstico de carácter neoliberal que considera que el desempleo es el resultado de la rigidez salarial y la baja flexibilidad de la fuerza de trabajo. Según esa perspectiva, el desempleo es un fenómeno de corto plazo que sería absorbido una vez completada la transición económica generada por las reformas estructurales implementadas. A la vez, una elevada protección de los ingresos de los desocupados, a través de un seguro de desempleo, entorpecería ese proceso al incrementar la rigidez del mercado laboral, elevando el salario de reserva de los trabajadores. Al contrario, en esta época se construye socialmente el desocupado como alguien que carece de las capacidades/calificaciones demandadas por el mercado; carece de “cultura para el trabajo”; con grado insuficiente de “activación laboral”. En otras palabras, se atribuye a su condición una fuerte carga de responsabilidad individual: la persona debe ser merecedora para recibir ayuda – de hecho, se le ofrecen instrumentos de superación que la persona debe aceptar para salir de su condición. En cambio, el seguro de desempleo tradicional tendría, en esta perspectiva, el efecto perverso de crear dependencia en el receptor y reducir su grado de activación en el mercado laboral, es decir la intensidad de búsqueda laboral y la disponibilidad a aceptar trabajos con un nivel salarial menor.

Naturalmente, ahí reside la contradicción de la Ley de Empleo de 1991, la cual implementa una política pasiva por excelencia como es el seguro de desempleo tradicional (sustitución temporal de la pérdida de ingresos para el trabajador), a la vez que prevé la implementación de programas para trabajadores con dificultades de inserción, mediante medidas de capacitación, formación, etc. (políticas laborales activas). Al final de la década puede decirse que prevalece una mirada de asistencia individualizada hacia los desocupados que hace hincapié en este último tipo de programas, los cuales suponen grados variables de condicionalidad, contraprestación y activación de la persona desocupada, sin suponer un mayor costo laboral para las empresas, al estar financiadas desde la fiscalidad general. En cambio, el seguro de desempleo mantiene una muy baja cobertura, debido a un mercado laboral fragmentado y afectado por la informalidad.

Los años de la post-convertibilidad, entre 2003 y 2015, constituyen la contracara parcial de estos procesos, en términos de una recuperación de la centralidad de lo estatal y lo público, pese a las restricciones que derivan de la persistente heterogeneidad de la estructura productiva y sus efectos sobre la precariedad e informalidad de empleos sectores de los ocupados. Sin embargo, en este trabajo se ha mostrado como la política hacia los desempleados presenta menos innovaciones, consolidándose una concepción individualista del desocupado y de las políticas de (auto) activación, consideradas necesarias para que por sí mismo supere su situación. El presupuesto y los montos destinados a esta categoría también refuerzan su marginalidad en el ámbito de la política social, luego del breve impulso de ese programa híbrido que fue el PJJHD y cuyas finalidades dispares se vieron reflejadas en los programas (Familias y SCyE) diseñados para absorberlo. A la vez, en esta etapa no se corrige un rasgo típico de las políticas contributivas, es decir, el de ser el fiel reflejo de las desigualdades que se observan en el mercado laboral, como se discutió para en el caso de las desigualdades de género que afectan a las mujeres.

Contradictoriamente, estos elementos se observan de forma paralela a una cierta recuperación de la orientación trabajo céntrica como principio guía de la política social argentina, acompañado por una confianza explícita en que la recuperación económica permitiría recuperar el papel del empleo, especialmente al asalariado, como “eje integrador y espacio de canalización de las necesidades individuales y sociales” (Arcidiácono, 2012:26). Esta combinación de lógicas contradictorias parece nacida del *adagio* neoliberal que dice que “más vale un *trabajo* precario que *ningún trabajo*”. Según esa misma lógica, un sistema universal y estructurado de seguro de desempleo, que garantizara un nivel de ingresos suficiente, produciría efectos negativos en términos de desincentivar los trabajadores para que acepten trabajos con condiciones salariales y contractuales deficientes, debilitando la influencia del “ejército de reserva” sobre la masa de ocupados.

La presidencia Macri fue caracterizada por una intensificación de ciertos rasgos estructurales de la economía argentina, como la insuficiente creación de puestos de trabajo formales plenos y la extensión del sector informal de baja productividad. Además, se produjo un claro viraje de política económica que se tradujo en una fuerte caída de la actividad económica (excepto en el año 2017) y en un elevado

endeudamiento externo, cuyas consecuencias todavía asolan al país. El fracaso en lograr una incorporación plena en el mercado laboral de amplios sectores de la población recibió cierta compensación gracias a una expansión de las transferencias de tipo no contributivo a los hogares, las cuales se mantuvieron y consolidaron bajo la presidencia de Macri.

Sin embargo, en el campo de la política laboral, hubo cierta inacción frente a los conflictos laborales y a la pérdida de puestos de trabajo en el sector privado, fenómeno acompañado por una caída de los salarios reales a lo largo de toda su presidencia. En este contexto de progresivo empeoramiento de los indicadores laborales, las políticas hacia los desocupados mostraron cierto grado de continuidad, en términos de población alcanzada, presupuesto invertido y condiciones de elegibilidad. Pese a que se actualizó moderadamente el monto otorgado por el SD, no hubo un reordenamiento del conjunto de las políticas de mercado de trabajo. En realidad, pareció consolidarse aún más la concepción individualista del desocupado y el enfoque centrado en las políticas de (auto) activación para que por sí mismo supere su situación (paradigmática es la transformación de Argentina Trabaja en Hacemos Futuro), con un creciente protagonismo de los programas del Ministerio de Desarrollo Social, que en todo caso no lograron recuperar los niveles de cobertura y alcance presupuestario de tan solo una década atrás, no obstante niveles de desempleo similares.

En conclusión, el objetivo del artículo fue aportar nuevos elementos que validen la hipótesis de la marginalidad de la política social hacia los desocupados y la persistencia de un enfoque individualista y asistencial respecto a la cuestión social, que la recuperación del discurso neoliberal que caracterizó a la última etapa política consolidó con aún más fuerza. Más allá de los cambios de discurso, sin embargo, se considera que la evidencia empírica de largo plazo presentada en este capítulo aporta argumentos a la idea que el diagnóstico y las recetas neoliberal frente al desempleo mantuvieron su influencia a lo largo de etapas de signo político opuesto y en el contexto de ciclos económicos muy variables.

## **6. Bibliografía**

Alber, J. (1981). Government Responses to the Challenge of Unemployment: The Development of Unemployment Insurance in Western Europe. En Flora, P. y

Heidenheimer A. *The Development of Welfare States in Europe and America* (pp. 151–83). Brunswick (New Jersey): Transaction Publisher.

Andrenacci, Luciano (2002), “Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización e la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea”, en Andrenacci, L. (ed.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Instituto del Conurbano (UNGS)-Ediciones Al Margen, pp. 159 a 184.

Arcidiácono, Pilar (2012), *La política del “mientras tanto” - Programas sociales después de la crisis 2001-2002*, Buenos Aires, Editorial Biblos.

Arcidiácono, Pilar y Bermúdez, Ángeles 2020. “ ‘Marcas de gestión’ de la Alianza Cambiemos en Argentina La agenda de las transferencias de ingresos.” *Laboratorio*, nº 30, 16-40.

--- (2018). Del “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro”: Descolectivización como impronta de los programas sociales. *Revista de Políticas Sociales*, Año 5, nº6, pp. 65-72

Arcidiácono, Pilar, Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (2010), “La experiencia comparada en materia de "clasificación" de desempleados y destinatarios de programas de transferencias de ingresos condicionadas”, *Trabajo y Sociedad*, Nº 14.

Auer, Peter, Efendioğlu, Ümit, Leschke, Janine (2005). *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalisation*. Ginebra: OIT.

Bantar, H., Brown, B. y Neffa, J. C. (2015). “Políticas nacionales de empleo cuya ejecución está a cargo del MTEySS.” *Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo*, 21: 1-136.

Barr, N. 1998. *The Economics of the Welfare State*. Stanford: Stanford University Press.

Barrera, Facundo (2017), "Afinar la punta y la puntería: los trabajadores y el mercado de trabajo argentino en 2016 de cara al 2017", en Sergio Arelovich, Facundo Barrera, Paula Belloni; Agustina Costantino, Ignacio Sabbatella y Andrés Wainer, *La economía del primer año de Cambiemos*, Buenos Aires, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Barrientos, Armando (2012), “Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas - ¿hacia una protección social fragmentada?”, *Nueva Sociedad*, Nº 239.

Basualdo, Eduardo (2011), *Sistema político y modelo de acumulación - tres ensayos sobre la Argentina actual*, Buenos Aires, Atuel.

Bourdieu, Pierre (1989), “El espacio social y la génesis de las clases”, *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas* III (7): 27–55.

Calvi, Gabriel y Carla Zibecchi (2006) “¿El epitafio del plan jefes de hogar o una nueva orientación de la política social? Evaluando algunos de los escenarios sociolaborales posibles ante la consolidación del plan familias”, *Laboratorio*, Vol. 8, N° 19, pp. 21-28.

Card, David (2011), “Origins of the Unemployment Rate: The Lasting Legacy of Measurement without Theory”, *The American Economic Review: Papers & Proceedings*, Vol. 101, N° 3, pp. 552–557.

Castel, Robert (1997), *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.

Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo (2011), “Conditional Cash Transfer Programmes: The recent experience in Latin America and the Caribbean.”, *Cuadernos de la CEPAL*, No. 95.

CGN - Contaduría General de la Nación, *Cuentas de inversión, años 2001-2016*, Ministerio de Economía, Buenos Aires

Cibils, Alan y Lo Vuolo, Rubén (2004), “El Estado como empleador de última instancia”, *Documento de trabajo CIEPP*, N°40.

CIFRA (2018), “Informe de coyuntura n° 22 – mayo 2018”, Buenos Aires, CIFRA-CTA. Disponible en: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/IC%2027.pdf>

Curcio, Javier (2011), “Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del ‘90 y de la primera década del siglo XXI”, en C. Danani y S. Hintze (eds.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Buenos Aires, UNGS, pp. 33–60.

Desrosières, Alain (2011), “Las palabras y los números. Para una sociología de la argumentación estadística”, *Apuntes Del Investigación Del CECYP*, Año XIV, N° 19, pp. 75–101.

Donza, Eduardo (2019). “Heterogeneidad y fragmentación del mercado de trabajo (2010-2018)”. Documento de Trabajo (Abril). Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social Argentina.

Donzelot, Jacques (2007), *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*, Buenos Aires, Nueva Sociedad.

Esping-Andersen, Gøsta (1993), *Los tres mundos del Estado del Bienestar*, Valencia, Alfons el Magnanim.

González, Mariana (2003), “Transformaciones de hecho y de derecho en las relaciones laborales en los 90”, en J. Lindenboim y C. Danani (eds.), *Entre el trabajo y la política - Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Editorial Biblos, pp. 89–103.

Grassi, Estela (2003). “Política, cultura y sociedad: la experiencia neoliberal en la Argentina”, en J. Lindenboim y C. Danani (eds.), *Entre el trabajo y la política - Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Editorial Biblos, pp. 107–166.

Grondona, Ana L. (2014), “El seguro de desempleo en Argentina. Reflexiones preliminares en torno a una ausencia (1890-1989)”, *Sociedad y Economía*, N° 27, pp. 99-128.

Hopp, Malena V. (2016). Potencialidades y límites del Programa Argentina Trabaja en dos barrios populares del conurbano bonaerense. Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal, 27, pp. 7-35.

Kalecki, Michael (1943), “Political Aspects of Full Employment”, *Political Quarterly*.

Keynes, John Maynard (1935). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Cambridge: MacMillan Cambridge University Press

Llach, Juan José y Montoya, Silvia (1999), *En pos de la equidad: la pobreza y la distribución del ingreso en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, IERAL.

Lo Vuolo, Rubén, Barbeito, Alberto, Pautassi, Laura y Rodríguez, Corina (1999), *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Buenos Aires, CIEPP - Miño y Davila.

Lo Vuolo, Rubén y Alberto C. Barbeito (1994), “Las políticas sociales en la Argentina contemporánea”, en R. Lo Vuolo y A. C. Barbeito (eds.), *La nueva oscuridad de la política social - Del Estado populista al neoconservador*, Buenos Aires, CIEPP - Miño y Davila, pp. 113-186.

Lo Vuolo, Rubén (1994), “¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia”, en R. Lo Vuolo y A. C. Barbeito (eds.), *La nueva oscuridad de la política social - Del Estado populista al neoconservador*, Buenos Aires, CIEPP - Miño y Davila, pp. 15–112.

Lo Vuolo, Rubén (1994b), “Crisis de integración social y retracción del Estado de Bienestar en Argentina”, en R. Lo Vuolo y A. C. Barbeito (eds.), *La nueva oscuridad de la política social - Del Estado populista al neoconservador*, Buenos Aires, CIEPP - Miño y Davila, pp. 187-268.

Luci, Florencia (2003), “Los programas de empleo transitorio en la Argentina de los noventa. Una aproximación comparada”, 6o Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.

Marx, Karl (1975), *El Capital - Crítica de la economía política*, México D.F.: Siglo XXI.

MECON (Ministerio de Economía). Años varios. Información Económica al Día. Buenos Aires.

Merklen, Denis (2013), “Las dinámicas contemporáneas de la individuación”, en Castel, Robert, Kessler, Gabriel, Merklen, Denis y Murard, Numa. *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*, Buenos Aires, Paidós, pp. 45-86.

Morresi, Sergio y Aronskind, Ricardo (2009), “Los expertos en economía y las ideas neoliberales”, en S. MORRESI y G. VOMMARO (eds.), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires, UNGS/Prometeo, pp. 339–373.

Messina, Giuseppe M. (2018). "La alternativa inconclusa: políticas progresistas, heterogeneidad estructural y fragmentación del régimen de bienestar argentino", 2003-2015", *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, Vol. 1, Nº 6, pp. 73-97

--- (2017). “Trabajo, uso del tiempo y Estado de bienestar: desigualdades de género en la Argentina”, *Laboratorio*, N° 27, pp. 11-32.

MTEySS (2020). Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE). En línea [Acceso 18 de febrero 2021]: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ripte-diciembre-2020\\_210128.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ripte-diciembre-2020_210128.pdf)

--- (2017). *Boletín de Estadísticas Laborales*. Buenos Aires.

<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/>

--- (2013). “Diagnóstico de la informalidad laboral, a partir de los datos relevados por la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS)”. *Jornadas sobre Análisis de Mercado Laboral*. Buenos Aires: OIT.

--- Años varios. *Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS)*. En línea [Acceso 18 de febrero 2021]: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>

Neffa, J. C. (2012), “De las políticas pasivas a las políticas activas: análisis comparativo de las políticas públicas de empleo (1989-2011)”. *Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo*, 10: 1-41.

Neffa, Julio Cesar y Brown, Brenda (2011), “Políticas públicas de empleo I (1989-1999)”, *Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo*, N° 5.

Nun, José (2001), *Marginalidad y exclusión social*, Buenos Aires, FCE.

Offe, Claus (1984), *Contradictions of the Welfare State*, Londres, Hutchinson.

ODS Observatorio del Derecho Social (2016), *Disparen contra el trabajo (y contra los trabajadores) Conflictos laborales, negociación colectiva y mercado de trabajo – Informe Anual 2016*, Buenos Aires, CTA.

Pautassi, Laura (2009), “El bicentenario de la política social. ¿Nuevos modelos o viejas estrategias?”, *Postdata*, Vol. 14, N° 1, pp. 185-203.

Pautassi, Laura, Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora (2013), “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”. *Serie Políticas Sociales*, n° 184, Santiago de Chile, CEPAL.

Pérez Sáinz, Juan Pablo y Mora Salas, Minor (2009), “Excedente económico y persistencia de las desigualdades en América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 71, N° 3, pp. 411–451.

Piva, Adrián (2015), *Economía y política en la Argentina kirchnerista*, Buenos Aires, Batalla de ideas.

Polanyi, Karl (1989), *La Gran Transformación - Crítica del liberalismo económico*, Madrid, La Piqueta.

Rougier, Marcelo y Schorr, Martín (2012), *La industria en los cuatro peronismos*, Buenos Aires, Capital Intelectual.

Salvia, Agustín, COMAS, Guillermina, Gutiérrez, Pablo, Quartulli, Diego y Stefani, Federico (2008). “Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y posdevaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural”, en J. LINDENBOIM, *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina – Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 115–159.

Sánchez de Diós, Manuel (2004), “Estudio comparado de path dependence del Estado de bienestar en los casos de USA, Suecia y España”, *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), No. 124, pp. 95-128.

Simmel, Georg (1965), “The Poor”, *Social Problems*, Vol. 13, N° 2, p118–140.

Sojo, Ana (2007), “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”, *Revista de La CEPAL*, N° 91, p. 111–131.

Thompson, Edward P. (1979), *Tradición, revuelta y conciencia de clase*, Barcelona, Editorial Crítica.

Topalov, Christian (2004), “De la ‘cuestión Social’ a los ‘problemas urbanos’: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX.” En C. Danani, *Política social y economía social: debates fundamentales*, Buenos Aires: UNGS/OSDE/Editorial Altamira, p. 41–71.

Vilas, Carlos M. (2013), “Estrategias económicas y estrategias de política social”, en R. Castronovo (ed.), *Políticas sociales en debate. Los nuevos temas de siempre*, Buenos Aires, Eudeba.

--- (1997), “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”, *Desarrollo Económico*, 36 (144), 931–952.

Weller, J. (2004). *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.