



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 2, Número 2 - noviembre 2015



FLACSO
ECUADOR



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 2, Número 2, noviembre 2015

Editores

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

Comité Editorial

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Comité Asesor Internacional

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Cuidado de la edición: Verónica Puruncajas

Diseño y diagramación: FLACSO Ecuador

Imprenta: Editorial Ecuador

© De la presente edición

FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2015

1ª. edición: noviembre 2015



mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública
Volumen 2, Número 2 - noviembre 2015

Índice

Introducción 5-6

Artículos

Contra el espacio: lugar, movimiento, conocimiento 9-26

Tim Ingold

Resignificación del desempleo en la política social argentina frente al quiebre de la hegemonía neoliberal 27-49

Giuseppe M. Messina

Ideas, discurso y proceso de reforma en el sector salud. Colombia y Ecuador en perspectiva comparada 51-69

Yudi Marlen Buitrago

Flujos de Ingovernabilidad, Don y Derecho Alter-Nativo 71-92

Mario Madroñero

Diálogo

Debates actuales y perspectivas sobre las políticas sociales en América Latina
Entrevista con Rolando Franco 95-104

Por: Ana María Larrea, Freddy Hernández, Jairo Rivera, Manuel Mera, Vinicio Arcos

Reseñas

Analyzing Public Policy
Por Peter John 107-109

Juan Guillermo Vieira Silva

Desarrollo y Libertad

Sen, Amartya 110-112

Jairo Rivera

Las esferas de la justicia: una defensa al pluralismo y la igualdad

Walzer, Michael 113-115

Ana María Larrea Maldonado

Política editorial..... 117-122

Resignificación del desempleo en la política social argentina frente al quiebre de la hegemonía neoliberal

The resignificance of employment in Argentinian social policy in the conterxt of neoliberal hegemony

Giuseppe M. Messina*

Resumen

Esta investigación aborda los cambios en las políticas estatales implementadas por Argentina en respuesta al problema del desempleo a lo largo de un periodo que abarca la década de los 90, de fuerte impronta neoliberal, la crisis de 2001-2002 y la etapa posterior del kirchnerismo. El análisis parte de la conceptualización del problema del desempleo y de la categoría de desocupado implícita en los documentos constitutivos de la política laboral (leyes, programas de empleo, etc.) a lo largo del periodo seleccionado, para indagar la persistencia de los rasgos neoliberales (y su cercanía a las corrientes económicas neoclásicas) o la emergencia (o recuperación) de paradigmas alternativos. En particular, se considera que el quiebre se juega entre la individualización de la situación del desocupado o una recuperación del concepto de desempleo como problema social colectivo.

Palabras claves: Argentina, política laboral, desempleo, neoliberalismo, posneoliberalismo.

Abstract

This research addresses the changes in public policies implemented by Argentina in response to unemployment over a period spanning the 90s, marked by neoliberal ideology, the 2001-2002 crisis, and the Kirchnerist era. The analysis is based on the conceptualization of unemployment and the category of “the unemployed” implicit in the basic documents on labor policy (laws, employment programs, etc.) on the period under study in order to investigate the persistence of neoliberal characteristics (and their proximity to neoclassical economic theories) or the emergence of alternative paradigms. In particular, the study considers the breach between the individualization of the condition of the unemployed or the reconceptualization of the concept of unemployment as a collective social problem.

Keys words: Argentina, labor policy, unemployment, Neoliberalism, Post-neoliberalism.

* Investigador Becario Postdoctoral CONICET - Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja. E-mail: giuseppemessina@derecho.uba.ar

Introducción

La etapa de la convertibilidad (1991-2001) estuvo caracterizada en la Argentina por la hegemonía del proyecto político neoliberal. Las transformaciones económicas que se produjeron en ese contexto estuvieron asociadas a tasas de desempleo históricamente muy elevadas, constituyéndose este problema como uno de los principales de la década. La respuesta estatal a esa situación estuvo subordinada a los objetivos de política económica, ya que existía el convencimiento de que las reformas en acto generarían un crecimiento del empleo en el mediano-largo plazo (algo que finalmente no ocurrió). En el corto plazo, los desocupados fueron destinatarios de la política social, constituyendo una categoría más de la “pobreza”. Por esa razón eran una de las poblaciones vulnerables sobre las que intervenían los programas focalizados, cuyo objetivo más general era la prevención o la resolución de focos de conflicto social, para preservar la estabilidad y el orden social del proyecto neoliberal.

A partir de estas consideraciones, esta ponencia se propone elaborar un esquema teórico que contribuya a interpretar los cambios en las políticas estatales destinadas a las personas desocupadas, examinando el quiebre constituido por la etapa de la convertibilidad y los avances observados en la etapa posterior a la crisis de ese modo de desarrollo. La hipótesis que guía el trabajo es que la construcción del desempleo como problema social se definió de forma simultánea a la consolidación del régimen de acumulación de tipo neoliberal en el país¹. Como se verá, la respuesta del Estado a la situación de los desocupados fue marginal y subsidiaria a los objetivos de la política económica.

Bajo los gobiernos kirchneristas², se observa en cambio una recuperación del papel protagónico del Estado, en el marco de una fuerte recuperación del empleo, en el periodo que llega hasta 2007. La disminución del desempleo hace que este problema pierda centralidad en la agenda pública frente a otros problemas. En ese contexto, las políticas hacia los desempleados muestran un grado mayor de continuidad respecto a otras políticas de transferencia de ingresos donde ha habido avances significativos (previsión social, asignaciones familiares). El contexto de crecimiento elevado y reindustrialización hizo pensar en ese periodo que es posible una reconstrucción de la sociedad asalariada de la etapa pre-neoliberal, recuperándose

1 Un régimen de acumulación es la forma particular en la que se estabiliza, a lo largo de un determinado período temporal, la relación dinámica entre producción, consumo y distribución del excedente, de manera tal que pueda garantizarse el proceso de acumulación del capital. En otras palabras es el mecanismo institucional que rige la generación del excedente, su distribución, y la reproducción del ciclo, a través de su reinversión (Boyer y Saillard, 2002:40-44).

2 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), y de Cristina Fernández, a partir de diciembre de 2007, cuyo mandato finaliza en 2015.

una concepción trabajo-céntrica de la política social, un énfasis en el pleno empleo y en el desarrollo del mercado interno. De nuevo la política hacia los desempleados se centra en los problemas de empleabilidad individual de determinadas categorías (jóvenes, mujeres, discapacitados, etc.).

A la luz de estas consideraciones, el análisis que se propone en este ensayo parte de la conceptualización del problema del desempleo y de la categoría de desocupado implícita en los documentos constitutivos de la política laboral (leyes, decretos, etc.), a lo largo del periodo seleccionado, para indagar la instalación y posterior persistencia de los rasgos neoliberales (y su cercanía a las corrientes económicas neoclásicas) o la emergencia (o recuperación) de paradigmas alternativos, partiendo de la base que “las representaciones” de los desocupados “son inseparables de las técnicas de acción” sobre los mismos (Topalov, 2004: 52). En particular, se considera que el quiebre se juega entre la individualización de la situación del desocupado o una recuperación del concepto de desempleo como problema social colectivo.

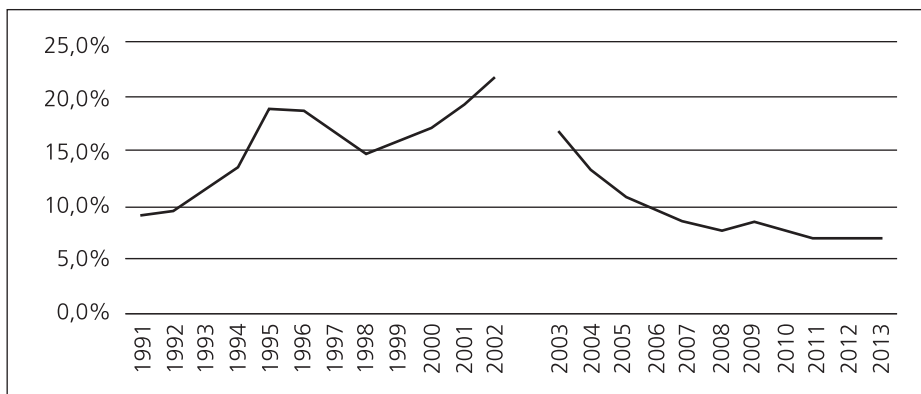
La emergencia del desempleo como problema social y la transformación del trabajo en el régimen de acumulación argentino

El desempleo tomó particular preeminencia como problema social a lo largo de los años 90 en respuesta al 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 Gráfico 1³). En una primera etapa (hasta 1994 aproximadamente) se produjo un crecimiento del desempleo en coincidencia con tasas elevadas de crecimiento económico, contradiciendo la correspondencia entre una mayor actividad económica y la creación de puestos de trabajo. Este fenómeno se atribuye a cambios estructurales en el mercado laboral, fruto de la implementación del nuevo proyecto político-económico del neoliberalismo, como se discutirá más abajo. El resto del periodo fue marcado por una correspondencia más fuerte entre estos indicadores, ya que se observa un pico de desempleo por encima del 18% durante la crisis económica de 1995 y su reducción durante la recuperación económica en

3 Las estimaciones que son presentadas en el gráfico tienen como base la EPH (INDEC), cuya estructura se ha ido modificando a lo largo de los años (siendo la principal diferencia el paso de una encuesta puntual a una continua, como evidencia el salto en el gráfico en correspondencia del año 2003) y expandiéndose hasta cubrir 31 aglomerados urbanos (70% de la población urbana), a partir de los cuales los organismos estatales mencionados estimaron las tasas relativas al total urbano. Pese a los cuestionamientos que ha recibido el INDEC a partir de la intervención de este organismo por el gobierno en 2007, las estimaciones relativas a los indicadores laborales son consideradas relativamente confiables hasta 2013 (para una discusión véase Lindenboim, 2011; Arakaki y Pacífico, 2015).

1997/1998. En el trienio posterior, la tasa de desempleo alcanzó niveles aún más altos, a causa de la caída del país en la grave recesión que desembocaría en la crisis política, social y económica de 2001-2002.

Gráfico 1: Tasa de desempleo en Argentina (promedios anuales - Total Urbano)



Fuente: Elaboración propia sobre datos del MTEySS (BEL) y del MECON (Información Económica al día).

Durante la etapa kirchnerista, se observa una primera fase hasta aproximadamente 2007, de fuerte crecimiento del empleo, y una segunda, en la que se producen tensiones crecientes en el sistema económico, la creación de empleo se estanca, y a partir de 2008 se implementan políticas anti-cíclicas en respuesta a los efectos de la crisis que caracteriza el contexto internacional (véase CENDA, 2010). En esta etapa, se produce un cambio significativo respecto al desempleo como problema social, ya que a partir de 2006 pierde su posición como “principal problema del país”, superado por cuestiones como la inseguridad o la inflación (Latinobarómetro, 1995-2013). En consecuencia, en el centro de la intervención estatal sobre los mercados laborales se sitúan otros problemas como el mantenimiento de los niveles de empleo, la inserción laboral de categorías vulnerables, o la reducción de la informalidad.

Antes de examinar más en detalle cuales fueron las respuestas estatales al problema del desempleo, es necesario encuadrar la cuestión a partir de una descripción de los principales rasgos del proyecto político neoliberal y su relación con la emergencia de un nuevo régimen de acumulación a partir de mediados de los años 70. Es a partir de esa época que se produce un progresivo abandono del régimen de acumulación centrado en la industrialización⁴ 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

4 Denominado tradicionalmente modelo ISI (industrialización por sustitución de importaciones).

empleo). En sustitución de éste, se produce un cambio en el motor del proceso de acumulación del capital, que 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 Estado.

El nuevo régimen de acumulación requería, en efecto, 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 una primera etapa (durante la última dictadura militar), las medidas de apertura a los flujos de bienes y capitales se combinaron con una redistribución regresiva del ingreso del trabajo al capital, por medio de una compresión salarial respaldada por la represión violenta del Estado⁵. Los gobiernos de los años 90 consolidaron el nuevo régimen 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.

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). “El proceso de acumulación se centró en la extracción de rentas (empresas privatizadas, oligopolios y monopolios) y su valorización en el exterior (fuga de capitales), y solo marginalmente en la inversión interna, pero en sectores caracterizados por una elevada rentabilidad, como la agroindustria” (Basualdo, 2011: 133). Con esta lógica extractiva y especulativa, la cúpula empresarial apoyó las políticas que abaratasen el costo de la mano de obra asalariada y favoreció el crecimiento exponencial de la informalidad y la precariedad laboral⁶. Datos del SEDLAC (2015) muestran, por ejemplo, como la tasa de empleo asalariado informal (no registrado) subió entre

5 En 1976, primer año de la última dictadura, se produjo una caída hasta el 30,96% de la participación de los salarios en los ingresos nacionales desde el 48,22% de 1975. El regreso a la democracia (1983-1987) condujo a un incremento de la participación salarial hasta aproximadamente un 40%, pero la hiperinflación a finales de esa década produjo una nueva pérdida de ingresos de los trabajadores. La estabilización que acompañó a la convertibilidad permitió una cierta recuperación de los salarios reales, pero el posterior estancamiento de los mismos y la pérdida de empleos, que son el rasgo característico de la década, condujeron a una nueva reducción de la participación salarial. Finalmente, en correspondencia de la crisis de 2001-2002, se produjo una nueva y significativa caída de este indicador, hasta situarse en niveles cercanos a los de 1976 (Lindenboim, Graña y Kennedy, 2011).

6 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).

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%.

El diagnóstico neoliberal frente al fenómeno del desempleo

En línea con estos intereses, los reformadores a cargo del proyecto neoliberal en el poder ejecutivo nacional (PEN) atribuyeron de forma predominante el 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). Frente a esta situación, las reformas económicas habrían liberado 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 este contexto, 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). Con las reformas apropiadas, la demanda laboral de los sectores dinámicos compensaría la pérdida inicial de puestos de trabajo.

En consecuencia, 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”⁷. 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.

Desde un punto de vista teórico, esta concepción evidencia una adhesión ideológica a una versión simplificada de la economía neoclásica, donde los desajustes entre demanda y oferta de trabajo son causados principalmente por las distorsiones provocadas por la intervención estatal. En este esquema, el trabajo es un factor más de la función de producción, cuyo uso seguirá las reglas de la maximización utilizadas para cualquier otro bien. Así los salarios pagados a los trabajadores son equivalentes a la productividad marginal del trabajo (MPL), es decir, del incremento ‘al margen’ de la cantidad producida gracias al uso de una unidad añadida de trabajo,

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

de manera que, en equilibrio, cada agente reciba un retorno proporcional a su participación al proceso productivo. Además, en equilibrio no existe desempleo “involuntario”, 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) (cfr. Kicillof, 2010: 229-232, 248).

En cambio, las 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, obstaculizan el proceso de reequilibrio e impiden que el precio del factor trabajo (el salario) baje de forma suficiente. Si esta diagnosis es cierta, la solución del problema del desempleo pasa por minimizar los efectos de estas instituciones laborales.

Desde una perspectiva crítica, el trabajo es en realidad una mercancía ficticia, 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. Como escribe Polanyi, “*el trabajo no es más que la actividad económica que acompaña a la propia vida —la cual, por su parte, no ha sido producida en función de la venta, sino por razones totalmente distintas—, y esta actividad tampoco puede ser desgajada del resto de la vida, ni puede ser almacenada ni puesta en circulación*” (1989:128). La visión neoliberal no quiere ver que detrás del intercambio voluntario entre trabajo y salario se esconde una relación de poder asimétrica entre trabajador y capitalista, quién organiza y pone en uso los factores de producción con el objetivo de ampliar su capital inicial. Por eso, 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 capitalista⁸.

En efecto, 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. 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

8 Respecto a esta cuestión, Kalecki 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 (1943: 3).

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).

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 este acepte una oferta laboral⁹. 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 desempleo contribuye a la rigidez de los salarios, impidiendo el deseado reequilibrio entre oferta y demanda laboral.

Cambios en la función de la política social hacia los desocupados

Desde un punto de vista no económico, la política social ejerció múltiples funciones: por un lado, no debía interferir en el funcionamiento de los mercados laborales ni reducir el efecto de disciplinamiento del desempleo, a la vez, debía promover el objetivo político de la desmovilización de las clases populares, transformando el problema colectivo del desempleo en un problema individual; también, debía apuntalar el orden social, evitando un elevamiento de la conflictividad social y una mayor auto-organización de la misma y, simultáneamente, preservar los consensos políticos del equipo de gobierno entre los sectores populares más vulnerables. La política social asume, por lo tanto, una función compensatoria, de alivio de los efectos negativos del ajuste económico, una “función bomberil” sobre los fuegos de la protesta social (Vilas 1997).

Esta concepción constituye un quiebre de la relación salarial asociada al modo de regulación keynesiano característico del régimen de acumulación capitalista fordista¹⁰, donde las instituciones del Estado de bienestar, bajo la forma de salario indirecto o social, la política económica de pleno empleo y el aumento constante del poder adquisitivo de los salarios contribuían a generar la demanda efectiva necesaria para estimular y saldar los incrementos de la producción, suavizar el ciclo de

9 Detrás de este concepto está la idea que, en comparación al ocio, el trabajo produce “desutilidad”, un bienestar negativo que debe ser compensado monetariamente. Una oferta por debajo del salario de reserva no compensa esa “desutilidad”; 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.

10 El modo de regulación es definido como el conjunto de instituciones, normas y hábitos cuyo efecto es el de ajustar los desequilibrios que un régimen de acumulación genera permanentemente. El modo de regulación asegura, de hecho, la compatibilidad del conjunto de decisiones descentralizadas que toman los agentes económicos en el sistema capitalista (Boyer y Saillard, 2002:40-44).

crecimiento y estabilizar el crecimiento de los beneficios empresariales. El compromiso del Estado contra el desempleo masivo y de larga duración constituía uno de los supuestos fundamentales para que la Seguridad Social pudiera ser sostenible, ya que las contribuciones salariales debían “maximizarse para sostener el esquema de bienestar (con un mayor número de gente trabajando y un menor número de personas que viven de las transferencias sociales)” (Esping-Andersen, 1993: 49). En este esquema, el seguro de desempleo clásico tenía la función limitada de compensar de forma temporal la pérdida de ingresos debido a la pérdida del empleo causada por el ciclo económico, es decir por causas ajenas a la responsabilidad del trabajador individual, derivadas del funcionamiento “normal” del modo de producción capitalista.

En este sentido, el esquema de seguro no debilita la responsabilidad individual, como algunos críticos afirman¹¹, ya que uno de los objetivos del subsidio de desempleo, desde sus primeras manifestaciones a principios del siglo XX, fue 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). El propio Beveridge (1942) advertía del peligro que el subsidio de desempleo condujera a la apatía del trabajador, especialmente en el desempleo de larga duración, riesgo que debía ser evitado con las políticas apropiadas de formación y capacitación. En otras palabras, el seguro de desempleo se situaba en un modelo de política social basado en el mérito individual –evaluado a través de la productividad laboral– cuyas prestaciones son erogadas de forma diferenciada según el nivel de las remuneración (Titmuss, 1981:38-39). Es necesario precisar esto para no idealizar los “años de oro” del Estado de bienestar, ya que el compromiso social de la época no alcanzaba las franjas más excluidas de la población, no funcionales para el sistema productivo, objeto más bien de las medidas de asistencia o control social¹².

Sin embargo, merece remarcar nuevamente que en este esquema el desempleo era un fenómeno no voluntario de corto plazo fruto de una caída de la demanda efectiva (inversión privada), cuyo manejo presuponía políticas macroeconómicas anticíclicas de tipo keynesiano respaldadas por el Estado. La lógica era impedir que una caída temporal de la producción, al afectar los niveles de empleo, tuviera un

11 Las críticas a los subsidios estatales y la dependencia que generan en los receptores son especialmente fuertes en Estados Unidos donde han generado el concepto de “underclass” (sub-clase), como discute Wacquant (2010).

12 Pérez Sáinz y Mora Salas (2009) remarcan, por ejemplo, las desigualdades existentes en la región latinoamericana, a partir de la época de los gobiernos populares, entre los trabajadores formales (dotados de derechos laborales y sociales colectivos) y los trabajadores informales (privados de esos derechos) “ligados a puestos de extrema precariedad laboral, el autoempleo de subsistencia, el desempleo estructural y la migración internacional” (p. 420).

impacto sobre los consumos (y por lo tanto sobre la demanda), provocando una caída aún mayor de la producción. El seguro de desempleo servía de amortiguador entre los niveles de empleo y los niveles de consumo. Es en este sentido, que el problema del desempleo era una cuestión colectiva situada en el centro de la política económica de un país.

En el caso argentino, a partir de mediados de los 70, y a causa del quiebre del régimen de acumulación que se ha descrito, se da un progresivo desfase del anterior modo de regulación keynesiano, caracterizado por políticas de pleno empleo (incluso bajo los gobiernos militares), con efectos sobre el funcionamiento de las instituciones de la Seguridad Social. Es decir, se produce una transformación del régimen de bienestar caracterizado por un *universalismo estratificado* (Filgueira, 1998), donde una mayoría de la población estaba cubierta directa o indirectamente por la seguridad social, hacia un modelo cercano al liberal, donde cada vez es mayor el peso del sector privado en la erogación de servicios de naturaleza pública (en el ámbito de salud, educación, etc.), se observa la privatización (parcial o total) de la seguridad social y se promueve la implementación de redes de asistencia pública de carácter residual (Barrientos, 2009). En este proceso de transformación productiva y social, la masa de los excluidos crecerá de manera muy significativa, de manera que el seguro de desempleo de tipo tradicional establecido por la reforma laboral de 1991, no cubrió el ingente número de nuevos trabajadores informales, desempleados de larga duración, precarios con contribuciones irregulares, etc.

Se trata de un proceso que se observa también en los países centrales, especialmente donde predominaron regímenes de bienestar asociados a sistemas contributivos y una legislación laboral defensiva del puesto de trabajo (con elevados costos de despido, por ejemplo). En estos países se ha producido una transformación desde la protección pasiva (compensación de la pérdida de ingresos asociada al desempleo) a la promoción activa de la inserción laboral (inscripción a los servicios de empleo), la capacitación (competencias específicas, demandadas en el mercado laboral) y las calificaciones (nivel educativo, i.e. competencias generales). Estas medidas se encuadraron en el desarrollo del denominado “workfare”, es decir, un nuevo diseño de las políticas sociales que condicionaba el subsidio de desempleo tradicional a la aceptación de contraprestaciones o, en su versión más refinada, la denominada flexicurity, es decir la combinación de una mayor flexibilidad de entrada y salida del mercado laboral (menores costos de despido, entre otros factores), con una mayor protección del individuo (y no de su puesto de trabajo), supeditada a la aceptación de programas de activación laboral¹³.

13 Tales reformas fueron impulsadas ya a mediados de los años 90 por organismos internacionales como la OECD (1994).

La política hacia el desempleo: ¿programas para desocupados o para pobres?

La mencionada Ley n° 24.013 de 1991 es un ejemplo paradigmático de esta nueva fase 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)¹⁴. Una misma ley contenía un último producto de la política social promocional típica del régimen de acumulación anterior (aunque en términos tan restrictivos al punto de inutilizarlo)¹⁵ junto con los planes de empleo de marcado carácter neoliberal, característicos de la “focalización reduccionista” de la década (véase Sojo, 2007). Sucesivamente, también se analiza la principal medida de política social nacida al calor de la crisis de 2001-2002, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) y su posterior evolución en el programa de Seguro de Capacitación y Empleo, cuyos elementos constitutivos ayudarán a delinear los principales rasgos de la política estatal hacia los desocupados durante la post-convertibilidad¹⁶.

Debe aclararse que el propósito del texto fue analizar las políticas destinadas a la categoría general de desocupado y no a determinadas categorías de vulnerabilidad (jóvenes, personas con discapacidad, etc.). Además, en términos generales, se tomaron en consideración las principales disposiciones contenidas en las medidas que instituyen cada programa, más que los cambios posteriores en la naturaleza de los mismos. Razones de espacio impiden, asimismo, un examen detallado de cada programa, por lo que se delinear los rasgos que en mayor medida contribuyen a esclarecer la dirección de la política estatal hacia los desocupados.

Lo que se quiere evidenciar es el fracaso de la constitución de una protección potencialmente universalista (de todos los trabajadores en situación de desempleo), pero ineficaz en un contexto de políticas económicas en contradicción con ese diseño, y la predominancia de una asistencia individualizada para los desocupados, la gran

14 Neffa y Brown (2011) presentan un examen muy detallado de todos los planes públicos de empleo de la década.

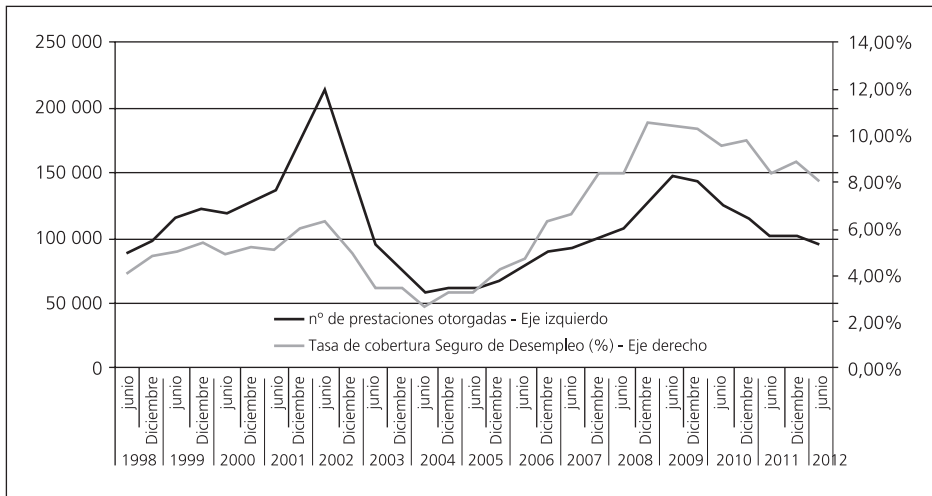
15 En la etapa de la ISI no se logró el establecimiento de un seguro de desempleo con estas características, propio de la condición salarial en los países europeos (cfr. Grondona, 2014). Un sustituto imperfecto de aquél, fue el sistema de indemnizaciones en caso de despido, que podía suplir de forma 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.

16 La política social de este último periodo está marcada, en el caso latinoamericano, por los programas de transferencia condicionadas, en torno a los cuales se ha desarrollado un fructífero debate entre focalización y universalismo, que no será tratado en esta sede por razones de espacio.

mayoría, quienes carecen de la cantidad necesaria de contribuciones acumuladas y están 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 (véase Barrientos, 2012) a lo largo de la brecha entre sistemas contributivos y no contributivos, brecha que preexistía al proyecto neoliberal, pero que se fue alargando en correspondencia de las reformas implementadas bajo ese paradigma.

Yendo a lo concreto, el SD de 1991 fue sancionado con el objetivo de cubrir temporalmente la pérdida de ingresos en la que incurren los trabajadores formales desocupados. Por esta razón, son elegibles los trabajadores en condición legal de desempleo (desocupados involuntarios), pertenecientes a determinadas categorías de los asalariados formales, que hayan acumulado un nivel mínimo de contribuciones¹⁷. Merece también destacar que las prestaciones están financiadas por contribuciones sociales y que están complementadas por todos los beneficios sociales que se reconocen al asalariado formal ocupado. 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.

Gráfico 2: Tasa de cobertura y número de prestaciones del seguro de desempleo (1998-2012)



Fuente: MTEySS, 2012.

17 La normativa cubre solo 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. Quedan excluidos los trabajadores del servicio doméstico, agrarios (aunque su situación cambia sucesivamente), de la administración pública, los docentes del sector privado y los trabajadores en pasantía, y en términos más generales, todos los trabajadores no registrados, los cuales carecen de contrato de trabajo y/o de los aportes a la seguridad social (Curcio, 2011:44).

En conclusión, el SD mantiene el diseño clásico de la seguridad social tradicional, cuyo destinatario es el trabajador asalariado del anterior régimen keynesiano-fordista, en un contexto en el que esta figura ya no representaba a la mayoría de la fuerza de trabajo. Es esta la razón principal que explica el grado de cobertura especialmente bajo del SD (véase Gráfico 2) y el fracaso en atender la situación de desamparo de un gran número de personas en situación de desempleo, como demuestra la proliferación de planes de empleo a partir del año de sanción de esta medida.

En el ámbito de las políticas focalizadas de la década de los 90, se seleccionó el programa Trabajar (PT)¹⁸, implementado (en tres etapas) entre 1995 y 1999, por ser el programa estrella de la política estatal hacia los desocupados, por número de beneficiarios y recursos asignados (más de dos tercios de todo el presupuesto destinado a esta política, según Neffa y Brown, 2011: 103). El PT también se enmarca en la Ley n° 24013 de 1991, bajo las disposiciones para el diseño de “Programas de empleo para grupos especiales de trabajadores” que “presenten mayores dificultades de inserción laboral” (Capítulo 3), pero fue instituido por una medida del PEN, algo típico en el caso de los planes de empleo. Otra diferencia fundamental con el SD, es que el PT no fue financiado por contribuciones, sino por el tesoro nacional y créditos externos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo. En términos de cobertura, el programa llegó a cubrir alrededor de 270.000 beneficiarios por año, con un efecto de reducción de entre 4 y 5 puntos de la tasa de desocupación (véase Vinocur y Halperin, 2004: 34), erogando una ayuda económica no remunerativa de 200 pesos por beneficiario¹⁹ (un nivel cercano al salario mínimo vigente e inferior a la prestación promedio del SD), por una duración de entre los 3 y los 6 meses.

A la luz de esta descripción, es posible evidenciar como los lineamientos básicos del PT están en línea con los programas asistenciales focalizados contra la pobreza típicos de la década (véase Vilas, 1997; Sojo, 2007; Barrientos, 2012)²⁰. De hecho el PT estaba diseñado para crear empleos transitorios para desocupados a través de la financiación a nivel territorial de proyectos de infraestructura económica y social, en los que beneficiarios del programa (en su área de residencia) estaban sujetos a participar. También merece destacarse como la gestión de los fondos estaba descentralizada y como en la ejecución de los proyectos las organizaciones de la sociedad civil tuvieron una participación significativa. Estos elementos nos permiten consi-

18 La información relativa a los planes Trabajar es extraída de Vinocur y Halperin (2004), Neffa y Brown (2011) y Luci (2003).

19 Además de un seguro de responsabilidad civil a cargo del MTEySS y una cobertura médica asistencial a cargo del organismo responsable de la ejecución.

20 Aunque la focalización no apuntaba formalmente a los “pobres”, sino a los desocupados más vulnerables, entre el 75% y el 85% de los participantes estaban en situación de pobreza (Vinocur y Halperin, 2004: 34).

derar los programas Trabajar como un ejemplo de los “fondos de inversión social” focalizados, cuyo objetivo es atacar selectivamente situaciones de pobreza extrema que puedan poner en riesgo la estabilidad política o social. Paradójicamente, estos planes también dieron vida a un mercado marginal de trabajo, caracterizado por puestos de trabajo precarios, inestables y privados de protección social (Vilas, 1997: 939, 943). En conclusión, planes como el PT demuestran un 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)²¹.

Es un sistema de protección de desempleo con estas características el que tuvo que responder al impacto de la crisis de 2001 y 2002. Frente a la deslegitimación social de todo el sistema político en esa coyuntura, el PEN respondió con la declaración de emergencia ocupacional y la institución del mencionado PJJHD (Decretos N° 165 y N° 565 de 2002), cuya amplitud eclipsaría los planes de empleo anteriores, abarcando a casi dos millones de personas (Halperin Weisburd, 2007), es decir aproximadamente el 6,1% de la población activa a principios de 2003 (datos INDEC).

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. En consonancia con los programas de transferencia condicionados del periodo (véase Cecchini y Madariaga, 2011), las prestaciones estaban supeditadas a la asistencia escolar y sanitaria de las hijas e hijos de los titulares. Pese a declarar “el derecho familiar a la inclusión social”, el decreto reafirmaba el trabajo como responsabilidad 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 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 la fuerte creación de empleo entre 2003 y 2007 produjo que una parte mayoritaria de los titulares abandonaran el plan. Frente a esta situación, el PEN consideró que las personas que aún permanecían en el plan, en su gran mayoría mujeres, necesitaban de una intervención más adecuada a sus necesidades (Calvi y Zibecchi, 2006). Con esta finalidad, a partir de 2006 fueron implementados dos programas de transferencia a los que podían acceder los titulares de un PJJHD según su con-

21 La autora señala que el antecesor del PT, el Programa Intensivo de Trabajo (1994) constituye el eslabón intermedio dentro de este corrimiento conceptual, ya que los beneficiarios estaban ligados al plan mediante un contrato laboral (de fomento) y recibían el correspondiente sueldo, aunque ya estaba presente la focalización (desocupados de larga duración o jefes de hogar) y la descentralización de la erogación.

dición de empleabilidad. Las personas “empleables” fueron destinatarias del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), en la órbita del MTEySS, mientras que las personas “no empleables” pudieron ingresar al Plan Familias para la Inclusión Social, bajo el Ministerio de Desarrollo Social, cuyas características lo acercaban a los programas de transferencia condicionada que se difundieron en la región a lo largo de esos años (véase Pautassi, 2009). En esta sede, se limita el análisis al SCyE (véase Decreto N° 336 de 2006) donde accedieron, en su concepción original²², aquellos titulares del PJJHD 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)²³.

En otras palabras, el SCyE apuntaba a apoyar la búsqueda activa de empleo de los trabajadores por medio de una serie de acciones que *debe* realizar el titular 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 al margen del efecto perverso de todo subsidio, a través de premios-incentivos por actividad realizada y finalizada. En términos de principios, el SCyE recoge entonces los lineamientos de los programas de activación laboral de tipo *workfare* ya mencionados. Lo que distingue el caso argentino, aunque se podrá discutir hasta qué punto, es en todo caso la política económica y laboral en la que se enmarca esta medida.

La etapa kirchnerista está caracterizada, en este sentido, por una re-regulación de las relaciones laborales (véase Palomino, 2007)²⁴ y una consolidación de la estructura trabajo-céntrica del régimen de bienestar argentino, donde el peso del componente contributivo sigue siendo predominante. El gobierno parece apostar por el mantenimiento de los niveles de empleo, por medio del sostenimiento de la demanda a través de la promoción del consumo interno²⁵ y la protección de la ofer-

22 En años posteriores la naturaleza del SCyE ha sido modificada, extendiéndose a diversas categorías de “personas desocupadas especialmente vulnerables”, pero en este análisis nos limitamos a examinar la concepción original del programa (véase <http://www.trabajo.gob.ar/segurocapacitacion/beneficiarios.asp>).

23 En el caso de las personas “no empleables”, “el programa [léase Familias] debe centrarse en promover la mejora de la calidad de vida de los niños, sobre todo en lo referido a su educación y su salud, incluyendo la mejora educativa de sus madres para coadyuvar a su empleabilidad” (cit. en las consideraciones del decreto).

24 Ello se produjo en el marco de un reforzamiento de las capacidades estatales en términos del denominado “poder infraestructural” (Mann, 1986), es decir “la capacidad del Estado de penetrar eficazmente a la sociedad civil e implementar logísticamente sus decisiones políticas” a lo largo de todo el territorio sobre el que ejerce su soberanía (p. 113, trad. propia). Se trata de un proceso contrario a lo acontecido hasta la crisis de 2001-2002, cuando el protagonismo de algunos actores de la sociedad civil fue la contracara de un debilitamiento del poder del Estado.

25 Medidas como la Asignación Universal por Hijo (AUH), al incidir sobre los ingresos de los hogares de menores ingresos y más alta propensión al consumo, constituyen una de las claves de la política económica del gobierno, al “instrumentar medidas contracíclicas que resulten conducentes al fortalecimiento del poder adquisitivo de los trabajadores y de sus familias y, con ello, la consolidación de la demanda y del mercado interno nacional” (véase en Decreto N° 2191 de 2012).

ta nacional. La política hacia los desocupados, en este contexto, sigue apuntando a intervenir sobre las situaciones de vulnerabilidad de determinadas categorías más que a fortalecer el seguro de desempleo contributivo existente. En este sentido, el problema del desempleo ha pasado, por el momento, a un segundo plano frente a otras cuestiones como la informalidad.

Todo lo dicho se confirma si se observan las pocas medidas sancionadas en los últimos años con efectos sobre el SD²⁶, estas no han fortalecido su función en la lucha contra el desempleo, y a la vez han tornado borrosas las fronteras entre el programa contributivo y los programas no contributivos. Es verdad que el Decreto N° 267 de 2006 redujo el periodo mínimo de cotización y actualiza (incrementa), por primera vez desde 1994, el monto máximo (a 400\$) y mínimo de la prestación (250\$), además de ampliar su duración para los trabajadores de 45 años o más. En ese momento, se justificó la medida en los términos de que resultaba “socialmente necesario y en la actualidad económicamente factible”, sin embargo, a partir de entonces no han sido actualizados los montos²⁷. Por otra parte, a lo largo de la década fueron incluidos a los trabajadores rurales en el régimen de prestaciones por desempleo (véase la ley N° 25.191 actualizada a 2013, capítulo V), pero siguen excluidas categorías importantes y numerosas. Finalmente, el Programa de Prestaciones por Desempleo complementa el SD con acciones de política activa de empleo análogas a lo previsto para los programas no contributivos. Aunque en este caso los trabajadores “pueden” (no “deben”) acceder a estas prestaciones complementarias, el incentivo económico asociado a estas medidas es muy superior al monto desajustado del SD.

Ruptura y reconstrucción del contrato social fundado en el trabajo

Los planes de empleo de los años 90 fueron el reflejo de la ruptura del contrato social fundado sobre el trabajo que, a partir de mediados los años 40, era portador de la promesa de progreso generalizado y de resolución de la cuestión social. Ese contrato social, que se apoyaba en la expansión continuada del trabajo asalariado formal y los derechos sociales a él asociados, fue afectado en la década perdida de los 80 y se quiebra en la primera mitad de los años 90, a causa de un sistema productivo que destruye puestos de trabajo formal, llevando a primer plano los problemas del desempleo y la informalidad laboral. Pero también en lo normativo, esta quiebra se

26 Véase: <http://www.trabajo.gob.ar/segurodesempleo/normativa.asp>

27 El retraso de los mismos es evidente si se comparan con la evolución del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) en el mismo periodo. Si el monto básico del SD representaba el 150% del SMVM en junio de 2003, en enero de 2015 constituía apenas un 8% del mismo (elaboración propia sobre la base de la legislación).

traduce en la marginalización de la incipiente política aseguradora para los desocupados y la implementación de una multiplicidad de programas asistenciales.

Esta etapa de la historia argentina vio por lo tanto el surgimiento de una “nueva cuestión social”, que fue declinada en términos de “exclusión, desafiación, segregación socio-espacial” (Cortés y Kessler, 2013), pero que, en últimos términos, representaba el dismantelamiento de los mecanismos tradicionales de resolución de la cuestión social, el seguro social y el estatuto del trabajador asalariado. Solo el derecho social había logrado reconducir a una solución el problema social, que se expresaba en la “oposición original entre el derecho al trabajo y el derecho a la propiedad”, con el mecanismo de la “promoción de lo social”, es decir “la reducción de los riesgos de todos y el simultáneo aumento de las oportunidades de cada uno” (Donzelot, 2007: 102). Al inverso, en los 90 triunfaba la concepción clásica del liberalismo que veía la intervención del Estado sobre las desigualdades como un riesgo en cuanto conduciría a “aplastar 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 y atomización de la sociedad producida por el nuevo régimen de acumulación (Vilas 2013: 4-5).

La pregunta que debe responderse es por lo tanto a qué juego de intereses respondió la reformulación de la política social, producto de “un derrame” desde la política económica (Cortés y Kessler, 2013: 4), y cómo la cuestión del poder fue ocultada por medio de una individualización de la cuestión social y una desmovilización de los sectores populares, frente a procesos de reforma que produjeron una redistribución regresiva de recursos económicos hacia los sectores más concentrados (Basualdo, 2011). Esta deriva asistencialista de la política de lucha contra el desempleo, no nace por lo tanto de un análisis puramente técnico de las alternativas, sino que, como es propio de toda política, respondió al resultado del conflicto de intereses en lucha a lo largo de la década de los 90. Es decir, la “debilidad estatal” frente a las fuerzas del mercado no fue un accidente de la naturaleza sino fue una “construcción política” (Vilas, 2011: 87-91).

Los años de la post-convertibilidad constituyen la contracara de estos procesos (Danani y Hintze, 2011), en términos de una recuperación de la centralidad de lo estatal y lo público, pese a las continuidades en la estructuración de la política social (Isuani, 2010) y las restricciones que derivan de la persistente heterogeneidad de la estructura productiva (Salvia et al., 2008), cuyo síntoma más claro es la extensa informalidad que todavía afecta a un porcentaje muy significativo de los ocupa-

dos. Sin embargo, la política hacia los desempleados presenta menos innovaciones consolidándose una concepción individualista del desocupado y de las políticas de (auto) activación necesarias para que por sí mismo supere su situación. Paralelamente, hay una 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)²⁸. Los resultados de esta recuperación de la relación salarial²⁹, no obstante, no logran reconducir plenamente la cuestión social a la situación previa al quiebre de los años 70. Los principios son similares a los de entonces, pero el modelo productivo (que nunca alcanzó a integrar la totalidad de la población ocupada) falla ostensiblemente en la tarea de generar la cantidad suficiente de puestos de trabajo formales.

Conclusión: la persistencia de la resignificación neoliberal del problema del desempleo

En conclusión, parece evidente que los cambios en la conceptualización de desempleo, construido como problema social desde las propias políticas públicas, estuvo influenciada por las teorías económicas impulsadas por los intelectuales orgánicos al proyecto neoliberal y que de ello derivó la neutralización del mecanismo asegurador establecido en 1991 y la promoción de programas de asistencia focalizados. Así a partir de los años 90, el desempleo no se construye más como un problema social colectivo sino como una situación puramente individual. En este esquema, la política social cumplió el papel auxiliar de contribuir a la viabilidad de los objetivos de largo plazo de la política económica y laboral. Por ello, la política social atendió a los síntomas y no a las causas del problema del desempleo. Esta inversión conceptual se debe a que esta visión considera que el desempleo se debe a factores vinculados a las características individuales de los trabajadores, más que a un problema relativo a los niveles de actividad económica. En otras palabras, el problema reside en que la calidad de la oferta laboral no se adecua a las necesidades de la demanda laboral de parte del sector empresario, en el nuevo contexto de apertura económica (“globalización”).

28 Así deben leerse también las medidas, no analizadas aquí, de mantenimiento de los niveles de empleo (por ejemplo, el Programa de Recuperación Productiva) o de fomento de la contratación mediante el descuento de las contribuciones patronales, con la finalidad de intervenir sobre la demanda de empleo.

29 Véanse medidas como el fomento de la negociación colectiva, la recuperación del salario mínimo y la re-estatalización de la previdencia social.

Por otra parte, la individualización de la respuesta estatal al desempleo permitió, entre otras cosas, trasladar su costo de los empleadores (quienes habrían debido soportar los costos de una extensión del seguro de desempleo) al conjunto de la sociedad (dado que la financiación de estos programas se dio principalmente a través de un incremento de la deuda externa), por intermediación de un sistema tributario notoriamente regresivo. Pero más que esos beneficios directos, la función de estos programas fue, retomando la imagen de Vilas (1997), la de apagar los fuegos de la oposición social (aún debilitada) a las reformas estructurales y a los efectos redistributivos de las mismas. Por otra parte, un esquema de seguro social no habría podido sostenerse en presencia de niveles tan elevados de desempleo (como ocurre actualmente en el caso de los países europeos afectados por la crisis actual, donde las tasas de cobertura han decaído en el curso de los últimos años). En efecto, el escaso éxito de la política hacia los desocupados a lo largo de la década, respecto al objetivo explícito de promover su reintegración en el mercado laboral formal, “obedece más bien a la subordinación de tales programas y acciones a un esquema global de acumulación que excluye a mayor velocidad que lo que esos programas compensan, y al carácter accesorio asignado a la política social dentro del esquema predominante de acumulación” Vilas (1997: 942).

El principal quiebre de la nueva etapa reside en el cambio de política económica, que se expresa en la re-regulación de la relación laboral, en políticas de moderada redistribución hacia los sectores de menores ingresos y en medidas de protección de la producción nacional, entre otras, cuyos efectos han permitido mantener los niveles de empleo, incluso en los últimos años de crecimiento económico volátil y discontinuo. Desde ese punto de vista, el pleno empleo ha recuperado su posición como problema colectivo en la agenda estatal, por encima de otras cuestiones que aquejan a la población (como la inflación); el diagnóstico neoliberal sobre las causas del desempleo ha sido abandonado por el gobierno (aunque no por otros sectores sociales). Sin embargo, la política sectorial hacia los desocupados mantiene un papel asistencial de promoción de la inserción laboral de determinadas categorías vulnerables de trabajadores. Ello se da en un contexto en el que la política social, en términos más amplios, ha apuntado a extender ciertas transferencias típicas del salario indirecto del trabajador formal a los hogares de los trabajadores informales y de los trabajadores desocupados excluidos de la prestación contributiva (por ejemplo la AUH). Al margen de la política social, las insuficiencias del modelo productivo han impedido una real recomposición del contrato social sobre las bases del modelo construido a mediados de la década de los 40, ya que alrededor de dos de cada cinco ocupados permanecen atrapados en ámbitos de informalidad (MTEySS, 2013). Debe leerse en este marco la persistencia de la resignificación individualista que todavía caracteriza a la representación social del desocupado.

Bibliografía

- 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. 159-184.
- Arakaki, Agustín y Pacífico, Laura (2015). “La EPH en su laberinto, viejos y nuevos desafíos”. 12º Congreso ASET. Buenos Aires.
- Arcidiácono, Pilar (2012). *La política del “mientras tanto” - Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Barrientos, Armando (2012). “Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas - ¿hacia una protección social fragmentada?” *Nueva Sociedad*, 239.
- _____ (2009). “Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America”, *Latin American Economy and Society*, Vol. 38, No. 1, pp. 87-108.
- Basualdo, Eduardo (2011). *Sistema político y modelo de acumulación - tres ensayos sobre la Argentina actual*. Buenos Aires: Atuel.
- Beveridge, William H. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. Londres: H.M. Stationary Office.
- Boyer, Robert y Saillard, Yves (Eds.). (2002). *Régulation theory: the state of the art*. New York: Routledge.
- Calvi, Gabriel y Zibecchi Carla (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, No. 19, pp. 21-28.
- CENDA (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual - La economía argentina del período 2002-2010*. Buenos Aires: Ed. Atuel.
- 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.
- Cortés, Rosalia y Kessler, Gabriel (2013). “Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)”. *Cuestiones de Sociología*, 9.
- 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* (pp. 33-60). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.

- 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.
- Filgueira, Fernando (1998). “Tipos de Welfare y Reformas Sociales en América Latina - Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”. Congreso de LASA. Chicago.
- Grondona, Ana L. (2014). “El seguro de desempleo en Argentina. Reflexiones preliminares en torno a una ausencia (1890-1989)”. *Sociedad y Economía*, No. 27, pp. 99-128.
- Halperin Weisburd, Leopoldo (2007). “Políticas Sociales en la Argentina. Entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo”. *Cuadernos del CEPED*, No. 10, CEPED.
- Isuani, Aldo (2010). “The Argentine Welfare State: Enduring and Resisting Change”, *International Journal of Social Welfare*, Vol. 19, No. 1, pp. 104-114.
- Kalecki, Michael (1943). “Political Aspects of Full Employment”. *Political Quarterly*.
- Kicillof, Axel (2010). *Siete lecciones de historia del pensamiento económico*. Buenos Aires: Eudeba.
- 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.
- Lindenboim, Javier (2011), “Las estadísticas oficiales en Argentina ; Herramientas u obstáculos para las ciencias sociales ?”. *Trabajo y Sociedad*, Vol. XV nº 16, 19-38.
- Lindenboim, Javier, Graña Juan M. y Kennedy Damián (2011), “Distribución funcional y demanda agregada en Argentina. Sesenta años en perspectiva internacional.”, Documentos de Trabajo, No. 15, Buenos Aires, CEPED.
- 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.
- Mann, Michael (1986). “The Autonomous Power of the State: Its Nature, Causes and Consequences”. En *States in History*. Oxford: Blackwell. pp. 109-136.
- MECON (Ministerio de Economía). Años varios. Información Económica al Día. Buenos Aires.
- Merklen, Denis (2013). “Las dinámicas contemporáneas de la individuación”. En R; Castel, G. Kessler, D. Merklen y N. Murard, *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?*. Buenos Aires: Paidós. pp. 45-86.

- MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). Años Varios. Boletín de Estadísticas Laborales (BEL). Buenos Aires.
- _____ (2013). “Diagnóstico de la informalidad laboral, a partir de los datos relevados por la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPRO-SS)”. Jornadas sobre Análisis de Mercado Laboral. Buenos Aires: OIT.
- _____ (2012). Boletín estadístico de la Seguridad Social, 2012, 2ºT. Buenos Aires.
- Neffa, Julio Cesar y Brown, Brenda (2011). “Políticas públicas de empleo I (1989-1999)”. *Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo*, 5.
- Nun, José (2001). *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE.
- OECD (1994). *The OECD Jobs Study - Facts, Analysis, Strategies*. Paris.
- Palomino, Hector (2007). “La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación”. *Revista Latinoamericana de Estudios Del Trabajo*, 12 (19), 121-144.
- Pautassi, Laura (2009). “El bicentenario de la política social. ¿Nuevos modelos o viejas estrategias?”, *Postdata*, vol. 14, No. 1, pp. 185-203.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo y Mora Salas, Minor (2009). “Excedente económico y persistencia de las desigualdades en América Latina”. *Revista Mexicana de Sociología*, 71 (3), 411-451.
- Polanyi, Karl (1989). *La Gran Transformación - Crítica del liberalismo económico*. Madrid: La Piqueta.
- 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 Javier Lindenboim, *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina - Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 115-159.
- SEDLAC (2015). Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS y Banco Mundial) – Estadísticas Agosto 2015. La Plata.
- Sojo, Ana (2007). “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”. *Revista de La CEPAL*, 91, 111-131.
- Titmuss, Richard M. (1981). *Política Social*. Barcelona, Ariel.
- 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 (Ed.), *Política Social y Economía Social: debates fundamentales* (pp. 41-71). Buenos Aires: UNGS/OSDE/Editorial Altamira.
- 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.

- Vilas, Carlos M. (2011). *Después del neoliberalismo. Estado y procesos políticos en América Latina*. Buenos Aires: UNLa.
- _____ (1997). “De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo”. *Desarrollo Económico*, 36 (144), 931-952.
- Vinocur, Pablo y Halperin, Leopoldo (2004). “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa”. *Serie Políticas Sociales (CEPAL)*, 85, 1-84.
- Wacquant, Loïc (2010). *Las dos caras de un gueto - Ensayos sobre marginalización y penalización*. Buenos Aires, Siglo XXI.