

SERIE DE DEBATES N° 5

# La intervención estatal sobre la población desocupada en Argentina (2003-2023)

AUTOR

Giuseppe M. Messina



GRUPO DE TRABAJO INTERDISCIPLINARIO  
"DERECHOS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS"



agosto/2024

---

# La intervención estatal sobre la población desocupada en Argentina (2003-2023)

Giuseppe M. Messina  
CONICET/UBA

---

## SERIE DE DEBATES

Se propone difundir el resultado  
de investigaciones y reflexiones  
sobre políticas de provisión de bienestar  
en Argentina y en la región.

---

Esta publicación es resultado de las actividades del Proyecto Interdisciplinario de Investigación UBACyT  
Grupo Consolidado – Programación Científica 2023 – 2026 – 20620221.00003BA  
"Políticas sociales, actores y bisagras de gestión en Argentina (2015-2023)"  
Universidad de Buenos Aires, dirigido por Laura Pautassi (CONICET/UBA)  
y co dirigido por Gustavo Gamallo (UBA) y Pilar Arcidiácono (CONICET/UBA)

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-86-4055-6



## Acerca del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas

Está conformado por investigadores/as de distintos campos de conocimiento (en especial derecho, sociología y ciencia política) provenientes de la Facultad de Derecho y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Desarrolla actividades de investigación académica y de enseñanza universitaria de grado y posgrado en torno a las interrelaciones entre los derechos sociales y las estrategias estatales de provisión de bienestar promoviendo el debate público y la transferencia de conocimiento.

Tiene lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio Lucas Gioja" perteneciente a la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

### Contacto:



[www.dspp.com.ar](http://www.dspp.com.ar)



@grupodspp



[grupodspp@gmail.com](mailto:grupodspp@gmail.com)



DerechosSocialesyPoliticasyPublicas



/grupodspp

## Resumen

*En este documento se discute el tratamiento del problema del desempleo y las intervenciones sobre la población desocupada de parte del gobierno nacional argentino en la etapa que va de 2003 a 2023. 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, desde un punto de vista relacional (en el sentido de Simmel, 1965). Por esta razón, en primer lugar, se examinan las principales corrientes teóricas de las ciencias económicas respecto al problema del desempleo. A continuación, se analiza la categoría de desocupado implícita en los programas de empleo que garantizan una transferencia de ingresos, para indagar la persistencia de rasgos neoliberales (derivados de la economía neoclásica mainstream) típicos de la década del 90. Estos ponen el foco en la necesidad individual del desocupado de adaptarse a los cambios del mercado laboral, a través de la formación y la capacitación, por medio de programas focalizados que minimicen las distorsiones sobre los mecanismos de oferta y demanda. Finalmente, se complementa este análisis, con elementos relacionados con el grado de protección de cada programa (cobertura, suficiencia de la prestación) para discutir el papel residual de las transferencias a los desocupados en el ámbito de la política social argentina.*

## Palabras clave

### POLÍTICA SOCIAL, DESEMPLEO, MERCADO LABORAL, ARGENTINA, TRANSFERENCIAS DE INGRESO

## Introducción<sup>1</sup>

La etapa política argentina que se ha cerrado en diciembre de 2023 ha sido caracterizada por eventos negativos como la pandemia del COVID-19, la guerra en Ucrania,<sup>2</sup> la peor sequía de las últimas décadas,<sup>3</sup> conduciendo a un agravamiento de las condiciones económicas y sociales de un país ya afectado por la crisis de la deuda externa de los años 2018-2019 (ver Cuadro 1). Luego del rebote pospandemia de los años 2021-22, el año 2023 se caracteriza por una nueva caída del PIB (INDEC, 2023a). Además, según el último dato disponible, en 2022 el PIB per cápita (en US \$ constantes de 2010) se situaba un 4.8% por debajo del último pico del ciclo económico (2017) y un 8,9% por debajo del máximo alcanzado en 2011 de 14200,3 US \$ (Banco Mundial, 2023). Por otra parte, si bien la etapa terminaba con mejores indicadores de empleo y desempleo respecto al periodo anterior (2016-2019, ver INDEC, 2023b), se consolidó la caída en los ingresos reales iniciada en 2018, con los salarios que cayeron aproximadamente 20 puntos porcentuales (p.p.), a causa de la aceleración inflacionaria que ha vivido el país en los últimos años. En el caso de los asalariados no registrados la caída fue de casi 50 p.p. (INDEC, 2023c, d).

### Cuadro 1. Indicadores socioeconómicos básicos

Año	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Variación PIB (%)	-2,1	2,8	-2,6	-2,0	-9,9	10,7	5,0	-1,4
PIB per cápita (US \$ a precios constantes de 2010)	13.360	13.595	13.105	12.716	11.347	12.444	12.941	n.d.
Tasa de empleo (%)	41,9	42,1	42,3	42,6	38,3	42,4	44,2	45,2
Tasa de desempleo (%)	8,5	8,4	9,2	9,8	11,5	8,8	6,8	6,1
Tasa de no registro asalariados (%)	33,6	33,9	34,5	35,1	30,2	32,6	36,7	36,3
Tasa de pobreza	30,3 (2º sem)	27,2	29,7	35,4	41,5	39,0	37,9	40,9
Tasa de indigencia	6,1 (2º sem)	5,5	5,8	7,7	10,5	9,5	8,5	10,6
Índice salarios reales	100,0	102,1	89,7	82,1	80,3	81,6	79,8	64,7
- asalariados registrados	100,0	101,3	89,5	83,5	80,8	83,9	84,3	70,2
- asalariados no registrados	100,0	105,3	90,8	76,3	78,0	72,7	61,8	42,7

Fuente: INDEC (2023a, b, c, d, e), promedios anuales, excepto índices salariales (valor diciembre de cada año); PIB per cápita, Banco Mundial.

Esa situación de informalidad laboral siguió afectando a más de un tercio de los asalariados, siendo un rasgo estructural del mercado laboral argentino (Poy et al., 2021). Por otra parte, la población en situación

1 Una versión más extensa de esta investigación para el periodo 2002-2019 fue publicada en Messina (2023). Una primera actualización para abarcar el periodo hasta 2023 fue presentada en las VI Jornadas Internacionales de Estudios de América Latina y el Caribe en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires el día 26 de abril de 2024.

2 Este evento impactó por ejemplo sobre los costos de las importaciones de energía (ver por ejemplo, <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-calculo-que-la-guerra-en-ucrania-le-costo-al-pais-5000-millones-de-dolares-nid20112022/>)

3 La sequía provocó una caída de la actividad económica y de los ingresos de divisas por exportaciones (ver, por ejemplo, <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/mercado-de-granos/noticias/el-costo-de-la-sequia-202223-ya-asciende-us-10400-millones-para>). Esta situación agravó la restricción externa que sufre el país de forma estructural (ver Schorr y Wainer, 2023 "Neodesarrollismo, restricción externa y salida exportadora en la Argentina." Realidad Económica, nº 355, año 53, pp. 9-34.

de pobreza se mantuvo en niveles muy elevados, cercanos al 40%, 10 p.p. por arriba de lo observado en el periodo pre-crisis de 2018-2019 (INDEC, 2023e). Como señala la literatura, este nuevo periodo de crisis, anidado en las consecuencias de las crisis anteriores, tuvo efectos más intensos en los hogares más vulnerables, vinculados principalmente a empleos precarios en el sector informal de la economía, salarios de indigencia, inestabilidad económica, grados elevados de dependencia económica<sup>4</sup> y peso elevado de las transferencias del Estado en sus ingresos. (Albrieu y Ballesty, 2020; Ernst et al. 2020; Dalle, 2022; Messina, 2022a; Salvia, Poy y Pla, 2022).

Este es el contexto económico y social en el que debieron funcionar los principales programas que conforman la política social argentina y, en particular, el área de la protección social destinada a las personas en edad laboral frente al riesgo del desempleo, objeto de este documento.<sup>5</sup> El concepto de protección social hace referencia a los mecanismos institucionales que ordenan las transferencias monetarias del Estado para hacer frente a determinadas contingencias vitales (o riesgos sociales), que presuponen una menor capacidad laboral y un desequilibrio entre ingresos y gastos del hogar (como enfermedades, vejez, desempleo o la presencia de personas dependientes), así como las medidas para garantizar el acceso a un conjunto de bienes y servicios esenciales, como educación y salud, mediante provisión pública. De acuerdo con la conceptualización de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2012), el sistema de protección social abarca tanto a la seguridad social de tipo contributivo, fundada en los aportes de los trabajadores/as formales, como a los programas no contributivos que constituyen un piso mínimo de ingresos y servicios básicos para garantizar un nivel de vida adecuado para todos los residentes de un determinado territorio nacional. Entre estas dos lógicas existe una tensión permanente en términos de los criterios de elegibilidad que determinan qué personas acceden a una prestación; en términos de los efectos de desmercantilización que una política social produce, es decir el grado en que logra desligar el bienestar de las personas de su inserción laboral y su capacidad económica; y, por último, en términos de la estratificación social que contribuye a consolidar (Esping-Andersen, 1993).

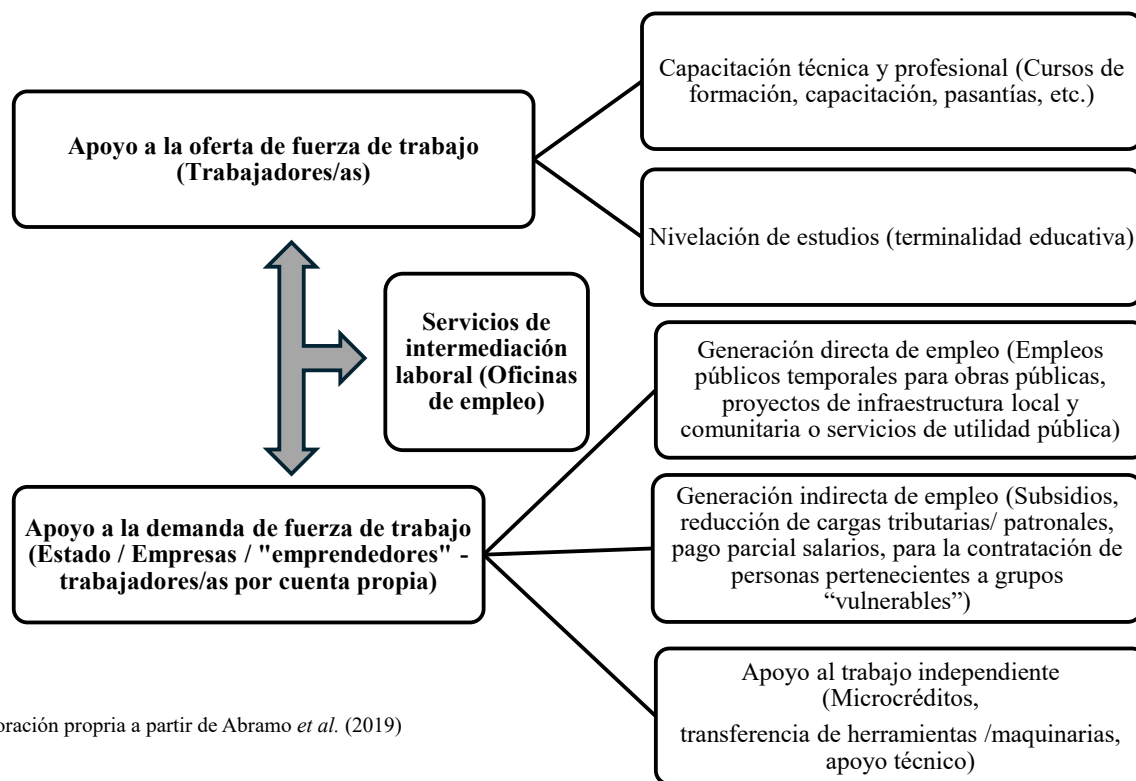
Los programas de protección frente al desempleo constituyen solo una de las posibles formas de intervención y regulación del Estado sobre el funcionamiento del mercado laboral (ver Weller, 2004). Generalmente se conceptualizan como políticas de mercado de trabajo, que intervienen sobre la población en situación de desempleo para compensar la pérdida de ingresos laborales y mejorar su empleabilidad – es decir la probabilidad de obtener un empleo. El primer objetivo es el foco de las llamadas “políticas pasivas”, es decir las transferencias monetarias que permiten sostener las condiciones de vida de los trabajadores y sus hogares durante la etapa de desempleo y la búsqueda de un nuevo empleo. El segundo objetivo es perseguido por las denominadas “políticas activas”, las cuales 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, por medio de cursos de formación, capacitación, terminalidad educativa, etc.; 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 directamente ya sea en el sector privado, mediante subvenciones, o en el sector público. Los programas concretos

<sup>4</sup> Cantidad de miembros del hogar que no perciben ingresos y dependen de los otros, especialmente, niños, niñas y adolescentes.

<sup>5</sup> Para un análisis más general de la protección social argentina durante esta etapa ver Beccaria et al., 2022; Lijterman y Minteguiaga, 2023; Messina, 2024.

pueden combinar uno o más de estos componentes, activos y pasivos, interviniendo a nivel micro sobre las trayectorias de los trabajadores y las transiciones entre empleo y desempleo. En la práctica los programas de empleo de tipo no contributivo suelen incluir algún tipo de incentivo monetario (protección de ingresos) con medidas de activación laboral, mientras en el seguro de desempleo contributivo tradicional prevalece el componente pasivo, con elementos activos como la interacción con las oficinas de empleo (ver Figura 1).

**Figura 1.**  
**Componentes activos de los programas de empleo**



Fuente: Elaboración propia a partir de Abramo *et al.* (2019)

En un nivel más macro se sitúan otras formas de intervención en el mercado laboral y en la utilización de la fuerza de trabajo. En particular, las políticas laborales inciden sobre las relaciones contractuales entre empleadores y empleados, afectando las modalidades de inicio y término de la relación y las condiciones laborales en el puesto de trabajo, como la indemnización de despido, las horas laborales máximas, la fiscalización de la salud y la seguridad en el trabajo, el salario mínimo, etc. En cambio, las políticas de empleo abarcan el conjunto de políticas económicas (fiscal, cambiaria, monetaria, comercial, industrial, sectorial, etc.) con impacto sobre los niveles y la composición de la demanda de fuerza de trabajo e, indirectamente, sobre las remuneraciones de los trabajadores. Deben incluirse en esta categoría a las políticas sociales en sentido amplio (educativas, sanitarias, de ingresos), que incidirán sobre el crecimiento, la reproducción y las características cualitativas de la fuerza de trabajo. Además, otras medidas que pueden tener impacto sobre el tamaño y la composición de la población activa son los cambios en la edad legal de retiro (y las modalidades de jubilación anticipada), las políticas de fomento a la educación superior, la provisión estatal de servicios de cuidado etc., con efecto sobre la población activa adulta mayor, joven y femenina respectivamente (Weller, *ibid.*).

## El debate sobre las causas del desempleo y la construcción social del desocupado

Es en este nivel más agregado donde se desarrolla el debate de ideas en torno a las causas del desempleo y, por lo tanto, a la figura del sujeto desocupado.<sup>6</sup> A su vez, estas ideas influyen sobre las medidas adoptadas, al acotar el universo de las posibles soluciones a este problema social y las lógicas que subyacen a los programas implementados. En un determinado contexto histórico e institucional, estos paradigmas fundamentarán las decisiones políticas respecto a un problema social (Weir y Skocpol, 1993). En este sentido, el análisis de las políticas hacia los desocupados debe adoptar un abordaje relacional, a partir de su “reconocimiento” como una cuestión colectiva que requiere de una respuesta de parte del Estado, bajo la forma de una “reacción social” al fenómeno (en el sentido de Simmel, 1965), que construye la categoría (social y legal) del desocupado en el ámbito de la política social, es decir quiénes y en qué condiciones accederán a una prestación. En este proceso, los diagnósticos en torno al problema del desempleo juegan un papel fundamental, ya que reflejan una ideología y racionalizan un curso de acción particular, rechazando de modo implícito otros factores alternativos (y posibles soluciones) (Edelman, 1991).

La explicación dominante respecto a las causas del desempleo, en la etapa de consolidación del neoliberalismo (Harvey, 2006), se basa en una adhesión acrítica a la teoría económica neoclásica convencional, donde los desajustes entre demanda y oferta laboral son consecuencia de la intervención estatal, que se expresa en instituciones como la negociación colectiva, el derecho laboral, el salario mínimo, las indemnizaciones laborales, el subsidio de desempleo, entre otras.<sup>7</sup> En esta perspectiva, el trabajo es un factor más de la función de producción y cada agente recibe un retorno proporcional a su participación en el proceso productivo (su “productividad marginal”). Por lo tanto, en este mercado laboral competitivo (ideal) 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 al sistema económico, como los efectos de la apertura comercial, la desregulación de determinados mercados, el cambio tecnológico, etc., pueden producir en el corto plazo un desajuste entre oferta y demanda (desempleo). Sin embargo, el mercado laboral tiende naturalmente al equilibrio si se deja actuar el sistema de precios, es decir se dejan bajar los salarios reales. Bajo esta lógica, desregular las instituciones que producen una rigidez en los salarios o en el uso del factor trabajo, conduce a una reducción del desempleo. Respecto a los trabajadores desocupados, se debe facilitar su movilidad de un sector a otro con políticas focalizadas de capacitación y formación, de manera de tener una fuerza de trabajo flexible y adaptada a las necesidades cambiantes del sistema productivo.

En el caso argentino, el diagnóstico dominante a principios de los años 90, en concomitancia con la consolidación del proyecto neoliberal impulsado bajo la presidencia de Carlos Menem, atribuyó el fuerte incremento en la tasa de desempleo (en valores próximos al 20%) a la regulación del mercado laboral y la falta de adaptación de los trabajadores a los cambios estructurales vinculados a un proceso altamente

<sup>6</sup> Se trata de un proceso marcado por el conflicto social y las asimetrías de poder, ya que “el conocimiento del mundo social y más precisamente, las categorías que lo vuelven posible son el objetivo por excelencia de la lucha política, lucha inseparablemente teórica y práctica por el poder de conservar o de transformar el mundo social conservando o transformando las categorías de percepción de ese mundo” (Bourdieu, 1989: 35).

<sup>7</sup> Miradas ortodoxas más sofisticadas, aun subrayando la pérdida de “eficiencia” en el mercado laboral debido a estas instituciones, reconoce sus efectos positivos en términos de dar respuesta a las “fallas del mercado” y promover una mayor equidad (Boeri y van Ours, 2008).



positivo - la modernización, apertura y desregulación del sistema económico (Llach y Montoya, 1999). Era necesario por lo tanto impulsar reformas del mercado laboral para facilitar la adaptación de los trabajadores al nuevo contexto a la vez que la demanda laboral en los sectores dinámicos compensaría la pérdida inicial de puestos de trabajo en los sectores obsoletos (González, 2003). En este esquema, las políticas de mercado de trabajo debían incentivar la reconversión de los trabajadores de los sectores en crisis a los sectores en expansión. Por reconversión se entendía su recalificación y su capacitación según las nuevas características de la demanda laboral de parte de las empresas.

Esta concepción se observa en la primera reforma laboral de esta etapa (Ley nº 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”. Así en esta ley coexistía un seguro de desempleo de tipo contributivo (título IV de la ley) junto con la previsión de medidas de activación laboral y fomento del empleo por cuenta propia para el conjunto de desocupados excluidos (art. 81 y siguientes), en el marco de programas asistenciales focalizados (planes de empleo).<sup>8</sup> Una misma ley establecía de forma tardía una institución de la sociedad salarial (Castel), a la vez que impulsaba las políticas de activación laboral y fomento del “emprededurismo” típicas de la lógica neoliberal para “los trabajadores que presenten mayores dificultades de inserción laboral”, como jóvenes, mayores de 50 años, desocupados de larga duración, con calificaciones “obsoletas o en vía de extinción”, personas con discapacidad, etc. Bajo este paradigma, los derechos de los trabajadores pasaron a ser privilegios que generaban inequidades entre los “protegidos” (los cada vez menos numerosos trabajadores formales) y los “desamparados”, sin la capacidad de para promover un redireccionamiento del gasto público en programas asistenciales que los beneficiaran (Grassi, 2003: 118, 120).

Este enfoque venía a sustituir la perspectiva keynesiana dominante en los primeros treinta años de la posguerra y, en cierta medida, su versión “criolla” (Golbert, 1988), la denominada etapa de “industrialización por sustitución de importaciones” (ISI) en el Cono Sur.<sup>9</sup> sostenía que no existe un mecanismo automático de reequilibrio en el mercado laboral, ya que el nivel de la demanda efectiva depende de la propensión a invertir de los capitalistas, por lo que puede haber un equilibrio de oferta y demanda global con presencia de desempleo (Keynes, 1935: cap. 18). Frente a una situación de desempleo, el Estado debe entonces sustituirse a la inversión privada, con gasto público anticíclico, para sostener una tendencia al mantenimiento del pleno empleo en el largo plazo. En otras palabras, si en la teoría neoclásica la regulación estatal impide el reequilibrio en el mercado laboral (la absorción del desempleo), en la teoría keynesiana la intervención del Estado se hace imprescindible para lograr un equilibrio de pleno empleo. Sin embargo, a partir de mediados de los años 70, la teoría keynesiana encontró un creciente descrédito entre los decisores políticos, que tenían que lidiar con la “estanflación” (estancamiento+inflación) provocada por la crisis del petróleo, consolidándose el predominio teórico de la perspectiva neoclásica y el proyecto político del neoliberalismo, a partir de gobiernos como los de Reagan en Estados Unidos y Thatcher en el Reino Unido (cfr. Harvey, 2007). Así frente a un incremento del desempleo la receta dominante es la de promover “reformas estructurales” de

<sup>8</sup> Neffa y Brown (2011) presentan un examen muy detallado de todos los planes públicos de empleo de la década.

<sup>9</sup> En el caso argentino, durante la ISI no se logró el establecimiento de un seguro de desempleo con las características presentes 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.

los mercados laborales (léase su desregulación) para que su funcionamiento se acerque al ideal del mercado competitivo diseñado por la teoría neoclásica.

Naturalmente, este ideal oculta que detrás del intercambio voluntario entre trabajo y salario – en su naturaleza de una mercancía y de su precio- se encuentra una relación de poder asimétrica entre el trabajador y el empleador capitalista, quién organiza y pone en uso los factores de producción. En realidad, el trabajo es 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 (Polanyi, 1989). De hecho, la conformación de un mercado laboral capitalista es una construcción histórica, en la que el Estado tuvo un papel fundamental en el control y regulación de la fuerza de trabajo asalariada a partir del flujo de población que migraba del campo a las ciudades (Offe, 1984).

Además, la propia acumulación capitalista tiende a producir de forma constante una población trabajadora excedente, fruto de fenómenos como la mecanización de la producción (sustitución de capital por trabajo) y la centralización del capital en un número menor de empresas cada vez más grandes, pese a que en el corto plazo las políticas de tipo keynesiano puedan lograr un equilibrio de pleno empleo. Por otra parte, en el marco de las relaciones de producción capitalistas, el desempleo cumple una función de disciplinamiento de la fuerza de trabajo imprescindible para el proceso de acumulación. El denominado “ejército industrial de reserva” se expande y se contrae en correspondencia de los vaivenes de ciclo industrial, proveyendo la mano de obra requerida en la etapa ascendente del ciclo económico. Además, su propia 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, impulsando la tasa de ganancia y el proceso de acumulación capitalista (Marx, 1975: 786-792). Al contrario, un periodo prolongado de pleno empleo refuerza la conciencia de clase de los trabajadores y favorece un incremento del conflicto social en torno a las condiciones del trabajo, lo que explica la oposición de los empresarios a las políticas de pleno empleo en pos de “la disciplina en las fábricas” y la “estabilidad política” (Kalecki, 1943).

Finalmente, en el caso de las economías de América Latina, caracterizadas por la heterogeneidad estructural de sus sistemas productivos, una parte significativa de la población excedente se sitúa incluso al margen de esta relación funcional, en actividades de baja productividad, empleo irregular y bajos salarios, aisladas del mercado laboral formal, constituyendo una “masa marginal” caracterizada por altos niveles de exclusión social. Esta masa de trabajadores pierde su funcionalidad como ejército de reserva para el sector del capital industrial monopolístico, donde se concentran los puestos de trabajo formales, y se convierte en irrelevante para el proceso de acumulación (Nun, 2001).

Frente a esta condición sustantiva de los trabajadores, las políticas sociales constituyeron un componente esencial de la “sociedad salarial”, en la que la condición socioeconómica del asalariado pasó a estar tutelada por el Estado, con políticas que favorecieron el surgimiento de mecanismos de seguro colectivo frente al desempleo, la vejez, la enfermedad, etc. (Castel, 1997) con los ya mencionados efectos de desmercantilización. Además, el propósito del subsidio de desempleo también fue, 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). En el caso concreto del seguro de desempleo, su grado de protección dependió de la suficiencia del monto transferido frente al salario promedio (tasa de reemplazo), de la duración de la transferencia, de la población desempleada cubierta, y de la existencia de una normativa de protección del puesto de trabajo (Salvia y Chebez, 2001).

Sin embargo, las transformaciones económicas producidas por el abandono del modo de desarrollo industrializador produjeron un proceso de incorporación de elementos del modelo liberal, donde cada vez fue mayor el peso del sector privado en la erogación de servicios de naturaleza pública (en salud, educación, etc.), se observó la privatización (parcial o total) de la seguridad social (como en el caso de la reforma previsional de los '90) y se recurrió a políticas asistenciales focalizadas para aliviar los efectos negativos de las transformaciones del modelo económico (Vilas, 1997). En particular, emergió 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. El objetivo era reducir los efectos negativos de los subsidios sobre la oferta de trabajo, que según la perspectiva neoliberal tienden a incrementar el “salario de reserva” del desocupado, es decir el salario que se le debe ofrecer para que éste acepte una oferta laboral. Si este efecto se produce, la masa de desocupados tendrá un efecto menor sobre los niveles salariales en el mercado, no produciéndose la necesaria presión a la baja. Por esta razón, el subsidio de desempleo tradicional contribuye a la rigidez a la baja de los salarios, impidiendo un reequilibrio entre oferta y demanda laboral, y por lo tanto la solución del problema del desempleo.

Según la lógica del *workfare*, se debe fijar el monto del subsidio en un nivel suficientemente bajo y endurecer las condiciones de permanencia en el programa (requisitos, duración, contraprestaciones, etc.), de manera 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). En otras palabras, la persona tiene que demostrar ser “merecedora” de la ayuda estatal, siendo en todo caso el subsidio la opción menos deseable.

Emerge nuevamente el problema de donde situar la responsabilidad de la situación de desempleo: en la “vagancia” del trabajador, en conflictos laborales colectivos y las rigideces del mercado laboral, en el contexto macroeconómico. 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.<sup>10</sup> En el contexto de las reformas neoliberales de la época, la política social hacia los desocupados asume por lo tanto una función asistencia y compensatoria, de alivio de los efectos negativos del ajuste económico, a la vez que sostiene el potencial disciplinador de la desocupación sobre la fuerza de trabajo.

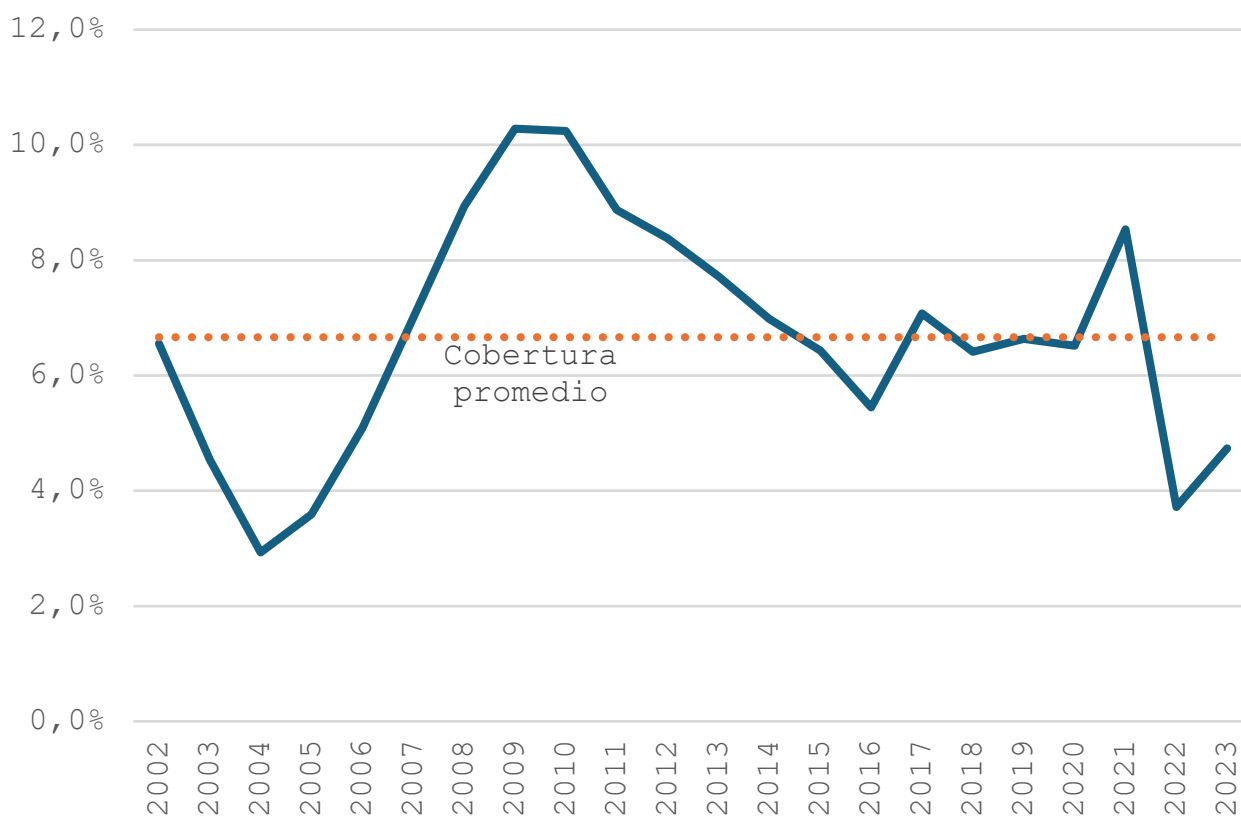
10 En el caso de Estados Unidos se llegó a caracterizar a las personas caracterizadas por obtener la casi totalidad de sus ingresos gracias a la asistencia social del Estado con el concepto de *underclass* (subclase), como amenaza al orden social constituido en cuanto masa de “individuos fracasados que llevan dentro de ellos el germen de su caída” por lo que “no se puede invocar la responsabilidad colectiva para hablar de causas o a la hora de buscar soluciones” a su situación de marginalidad (Wacquant, 2010:73). Los efectos negativos de una asistencia del Estado que no premia la responsabilidad y el esfuerzo individual serían por lo tanto la apatía y la asocialidad de los receptores.

## Transferencias a desocupados en las políticas de mercado de trabajo en Argentina (2003-2023)

En el análisis que sigue se analizarán los programas de mercado de trabajo, poniendo el foco en aquellos que contienen un componente de transferencia monetaria, bajo forma de prestación de la Seguridad Social, subsidio no contributivo o incentivo económico asociado a la activación laboral. El grado de cobertura, la suficiencia de los montos otorgados, las características de las contraprestaciones requeridas, el tipo de focalización/elegibilidad, el peso presupuestario de estas medidas serán elementos de análisis respecto a si prevalece una lógica residual/asistencial en la protección social hacia los desocupados.

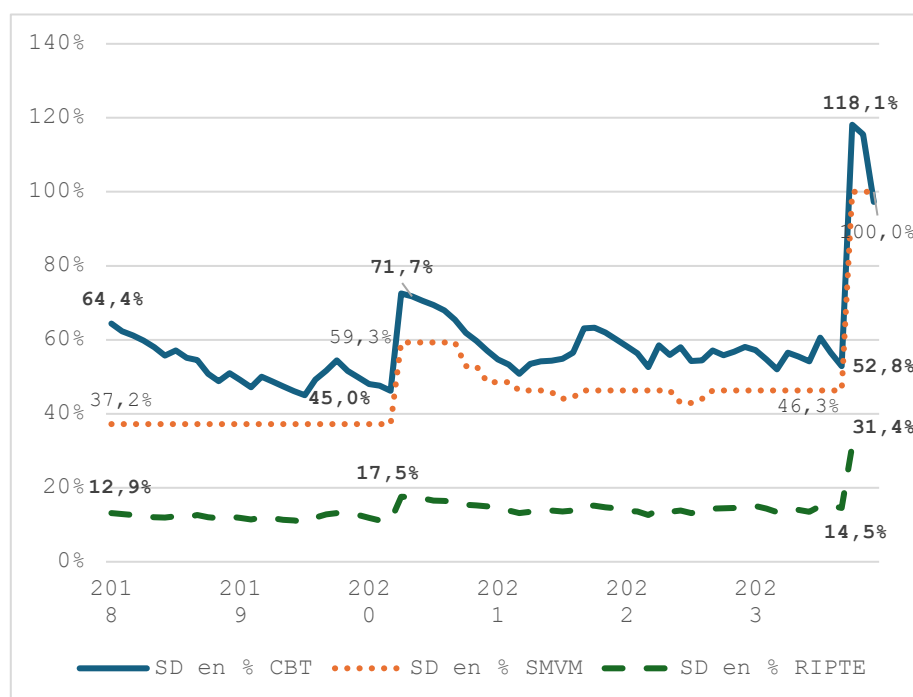
En primer lugar, la protección social de tipo contributivo frente al riesgo de desempleo instituida con la ley n° 24.013 de 1991 ha seguido en vigor hasta el día de hoy, con su estructura fundamental prácticamente invariada (Curcio, 2011): el monto (decreciente en el tiempo) y la duración del seguro de desempleo (SD) dependen de la cantidad de aportes del trabajador formal en relación de dependencia (bajo la ley de contrato de trabajo n°20.744 de 1974). La cobertura ha sido posteriormente ampliada con los regímenes especiales del trabajo de la construcción (año 2000), el trabajo rural (1999) y, recientemente, a las trabajadoras domésticas (2023). Sin embargo, como mostrarán los datos, el SD el porcentaje de la fuerza de trabajo desocupada que recibe esta prestación ha sido inferior al 10% (ver Figura 2), otorgando montos relativamente bajos respecto a parámetros como la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables (RIPTE) y el salario mínimo, vital y móvil (SMVM) – lo que sugiere una baja tasa de reemplazo del salario - y por una duración máxima de 12 meses.

**Figura 2.**  
**Cobertura estimada del seguro de desempleo (% desocupados total urbano)**



Fuente: Elaboración propia de datos ANSES y del MECON (2024a).

**Figura 3.**  
**Monto relativo del seguro de desempleo (SD) según parámetros seleccionados**



Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil; MECON (2024a); INDEC (2024).

Por ejemplo, a fines de la convertibilidad (diciembre 2001) el SD otorgaba en promedio 204\$, un 25% del RIPTE y un 106% del SMVM (ANSES; MTEySS, 2024). Luego en el año 2006 hubo una actualización del tope máximo de la prestación (pasó de 300\$ a 400\$),<sup>11</sup> sin embargo esos valores permanecerían inalterados hasta mayo de 2016,<sup>12</sup> provocando una caída progresiva del valor relativo del SD (hasta el 2,3% del RIPTE y 6,4% del SMVM en diciembre de 2015). En la Figura 3 se observa la evolución posterior en términos de parámetros como el RIPTE, el SMVM y la canasta básica total de INDEC (CBT). Se observan dos incrementos en correspondencia de la pandemia y a finales del gobierno de Alberto Fernández.<sup>13</sup> En el resto del periodo, hay cierta estabilidad respecto al SMVM, en niveles inferiores al 50%. Sin embargo, el retraso del SMVM respecto a la CBT, hace que el SD mantenga un grado bajo de protección frente al riesgo de pobreza.

Ya en el campo de los programas de empleo no contributivos, caracterizados por componentes típicos de las políticas activas de mercado de trabajo, los primeros antecedentes se dan en la década del 90. El principal programa de la época, por número de receptores y gasto presupuestario, fue el Trabajar (PT), implementado (en tres etapas) entre 1995 y 1999 (Neffa y Brown, 2011). En términos de cobertura, el programa llegó a cubrir alrededor de 270.000 personas por año, con un efecto de reducción de entre 4 y 5 puntos de la tasa de desempleo, otorgando una prestación de 200 pesos, equivalente al salario mínimo vital y móvil (SMVM) vigente durante la convertibilidad, por una duración de entre los 3 y los 6 meses (Vinocur y Halperin,

11 El tope mínimo fue subido a 250\$ (Decreto n°267 de 2006).

12 A partir de ese momento, será el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil donde se fije el tope máximo y mínimo de la prestación en correspondencia de cada actualización del SMVM.

13 La resolución n°15 del Consejo (septiembre 2023) fijaba al 100% del SMVM el valor del tope máximo del SD.

2004). Entre las características del programa se puede señalar que 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, con una gestión de los fondos descentralizada y marcada por una fuerte participación de las organizaciones de la sociedad civil (Luci, 2003). Estos elementos ponen al PT como un antecedente significativo de los programas de empleo que caracterizarían al periodo de la posconvertibilidad.

El primero de estos fue el masivo Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), que llegó a alcanzar una cobertura de alrededor de 2,1 millones de personas en el año 2003. Era un programa que incorporaba condicionalidades en salud y educación típicos de los programas de transferencia condicionados (PTC) de moda en la región latinoamericana (Cecchini y Madariaga, 2011) y una lógica de *workfare* en la contraprestación laboral que demandaba a los destinatarios (Arcidiácono, 2012). Una vez que las condiciones del mercado laboral se fueron recomponiendo, el gobierno argentino instrumentó una doble estrategia para absorber a las personas que permanecían en el PJJHD según sus condiciones de empleabilidad. En particular, el programa denominado Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), fue destinado a las personas con mayores posibilidades de inserción laboral, bajo la gestión del MTEySS, mientras que para las personas con bajo grado de empleabilidad se diseñó el plan Familias, un típico PTC destinado a los hogares más vulnerables, bajo la gestión del MDS (Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi, 2010). En años posteriores, el SCyE abarcó diversas categorías de “personas desocupadas especialmente vulnerables”.<sup>14</sup> Además, se estableció un vínculo con el SD, ya que las personas que agotaban esa prestación podían acceder al SCyE (Res. n°1093 de 2015).

En este sentido la lógica del SCyE se asemejaba a la de los programas de “unemployment assistance” no contributivos de los países desarrollados, con componentes de mejora de las calificaciones del trabajador (capacitación, terminalidad educativa, etc.) y de promoción de la búsqueda activa de empleo mediante el sistema federal de intermediación laboral (orientación, etc.). Pese a estas características, el programa fue perdiendo progresivamente cobertura y alcance, pasando de un máximo de 263 mil receptores en 2011 a menos de 20 mil en 2019 y cerca de 2 mil en 2023 (MTEySS, 2023). El monto garantizado por la prestación también sufrió una falta de actualización lo que significó que su valor relativo era muy bajo al final del periodo: en el momento de su institución (marzo 2006)<sup>15</sup> garantizaba una transferencia de 225\$ por los primeros 18 meses y 200\$ por otros 6 meses, equivalentes al 35,7% y 31,7% del SMVM, respectivamente; en el año 2019, en cambio garantizaba 1.600\$ (13% del SMVM de ese momento) por cada actividad de formación/capacitación/inserción laboral subsidiada.<sup>16</sup>

Bajo la misma lógica de mejora de la “empleabilidad”, en el año 2008 (Res. n°497 del MTEySS) se creó el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT). Este programa estaba destinado a personas entre 18 y 24 años, desempleados o que ingresan por primera vez al mercado laboral, tratándose de la franja etaria más afectada por el desempleo. Los participantes en el programa recibían una transferencia monetaria mensual por un máximo de 24 meses condicionada a la participación de las actividades de formación y

<sup>14</sup> Refugiados (Res. N°723/12); personas en tratamiento por el consumo de sustancias psicoactivas, en la fase de reinserción laboral (Res. N°815/12); personas víctima de trata (Res. N°1.423/2011); personas privadas de la libertad y personas que están incorporadas a medidas de tratamiento en el medio libre (Res. N°603/2009); ex participantes del Programa de Empleo Comunitario con Certificado Único de Discapacidad (Res. N°124/2011); personas trasplantadas o en espera de un trasplante (Res. N°972/2014); personas pertenecientes a pueblos indígenas (Resolución N°95/2015).

<sup>15</sup> Decreto N° 336 de 2006.

<sup>16</sup> Resolución de la Secretaría de Empleo n°7 de 2019.

capacitación enmarcadas en el programa, para los cuales se recibía un incentivo económico: en el momento de la creación del programa correspondía a 150\$ (15% del SMVM) mientras que en 2019 era de 1600\$ (13% SMVM).<sup>17</sup> En términos de cobertura, el máximo se alcanzó en el año 2011 (317 mil receptores) mientras que en el año 2022 todavía incluía a 140 mil personas (MTEySS, 2023). Sin embargo, en ese año se dio de baja el programa para traspasar los destinatarios al nuevo programa Fomentar Empleo en el marco de un “proceso de proceso de reordenamiento y simplificación de los programas” de empleo.<sup>18</sup>

Junto a los programas mencionados, a lo largo de este periodo se han implementado otros programas del ministerio de trabajo con otros objetivos respecto a la protección de ingresos de las personas desocupadas, por ejemplo el mantenimiento del empleo en empresas en crisis (Programa de Recuperación Productiva -REPRO), el subsidio a la contratación de titulares de programas de empleo (Programa de Inserción Laboral; Entrenamiento para el Trabajo) o de categorías vulnerables (personas con discapacidad), o la promoción del trabajo por cuenta propia. En este sentido, en la etapa 2003-2015 (bajo los denominados gobiernos kirchneristas) predominó un enfoque trabajo-céntrico a la integración social, a partir de la convicción de que la política económica, con su énfasis en el pleno empleo y en el mercado interno, lograría reabsorber en el mediano-largo plazo a las personas no ocupadas de forma plena en el sector formal. Sin embargo, en lo concreto este enfoque mantuvo el carácter asistencialista, fragmentado y residual de la política hacia los desocupados, garantizando transferencias de monto muy limitado para atenuar la pérdida de ingresos de los hogares de bajos recursos y fomentar la activación laboral y la adaptación de los trabajadores a las demandas de los empleadores (Messina, 2022b; Arcidiácono y Gamallo, 2023).

En la etapa posterior, bajo el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) se potenció este enfoque individualizador centrado en la empleabilidad de la persona, con foco en la formación y la capacitación, el fomento al emprendedurismo y subsidios al sector privado para que contrate determinadas categorías de trabajadores. Para ello, la acción del gobierno se centró en una transformación de los programas creados en la etapa política anterior en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Si en la etapa 2003-2015, programas como Argentina Trabaja (año 2009) y la línea “Ellas Hacen” (año 2013) apuntaban al fomento de la denominada “economía social o popular” en unidades económicas asociativas de tipo cooperativo, el gobierno Macri ha puesto el foco en la mejora de la empleabilidad individual a través de medidas de formación y capacitación (Arcidiácono y Bermúdez, 2018), transformando los componentes de capacitación y terminalidad educativa en condicionalidades en el marco del nuevo programa “Hacemos Futuro”.

El componente cooperativo se mantiene en cambio en el otro programa del MDS, el denominado Salario Social Complementario (SSC) instituido en el año 2017 por impulso de las propias organizaciones sociales (Hudson, 2022), evidenciando las contradicciones en la etapa del gobierno de Cambiemos (Arcidiácono y Bermúdez, 2020). Esta prestación estaba destinada a complementar los ingresos de los trabajadores de la economía popular en situación de alta vulnerabilidad social y económica, a través de transferencias directas equivalentes al 50% del SMVM y subsidios a las unidades productivas gestionadas por organizaciones sociales en el ámbito de proyectos socio-productivos dentro de la economía popular.<sup>19</sup> El participante en el programa debía, además, asumir algunas “corresponsabilidades” como la participación en programas de

<sup>17</sup> Ibid.

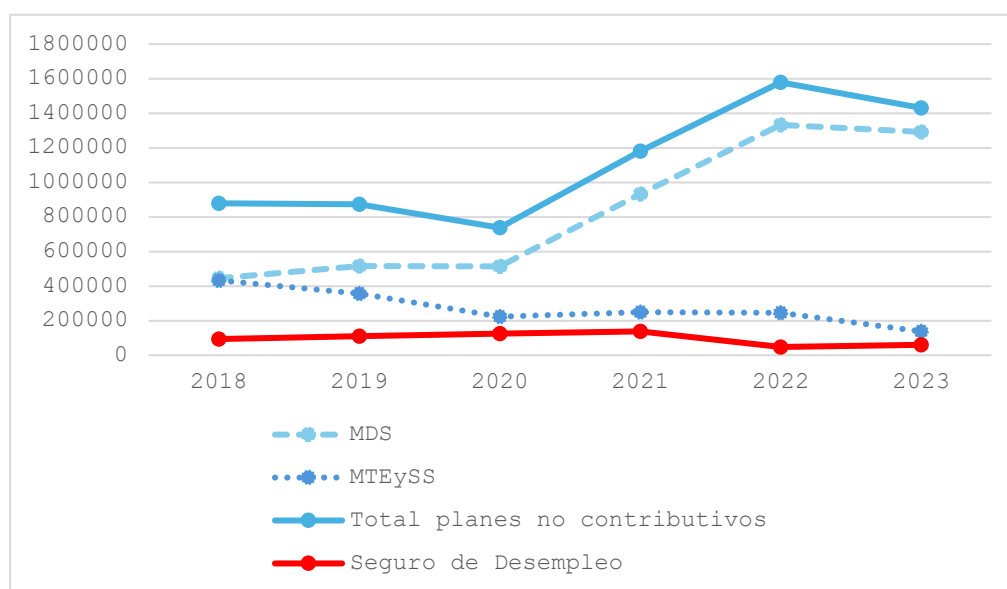
<sup>18</sup> Resolución de la Secretaría de Empleo n° 609 de 2022

<sup>19</sup> El programa también absorbió a los participantes de programas del ministerio de trabajo vinculados a la economía popular como el Programa Trabajo Autogestionado y el Programa Construir Empleo.

vinculación al empleo privado (como el programa de Inserción Laboral) y la inscripción en los servicios públicos de empleo. Al final de esta etapa, en 2019 los programas del MDS alcanzaron a más de 515.000 personas contra los 286 mil de 2015, mientras los programas del ministerio de trabajo se redujeron hasta las 350 mil personas. Ambos programas además garantizaban una prestación equivalente al 50% del SMVM.

Estas tendencias se potenciaron durante el periodo de la pandemia y pospandemia, cuando los programas del MDS llegaron a alcanzar a 1,3 millones de personas en los años 2022 y 2023, mientras los receptores de programas del MTEySS fueron menos de 140 mil a principios de 2023 (ver Figura 4). La explicación de este fuerte incremento fue la creación del programa Potenciar Trabajo, que absorbió al Hacemos Futuro y al Salario social complementario, llevando a un aumento del 153% en los receptores de planes del MDS en el periodo de la pandemia y pospandemia (2020-2022), mientras se reducía en un 45% la cobertura de los programas del MTEySS.

**Figura 4.**  
**Cobertura de los programas de empleo**



Fuente: elaboración propia de datos de la ONP (2023), MTEySS (2023) y ANSES (años varios). Nota: los programas del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) incluyen Hacemos Futuro y Salario Social Complementario (años 2018-2019) y Potenciar Trabajo (2020). Los programas del MTEySS incluyen el SCyE, el JMMT y otros programas nacionales de empleo.

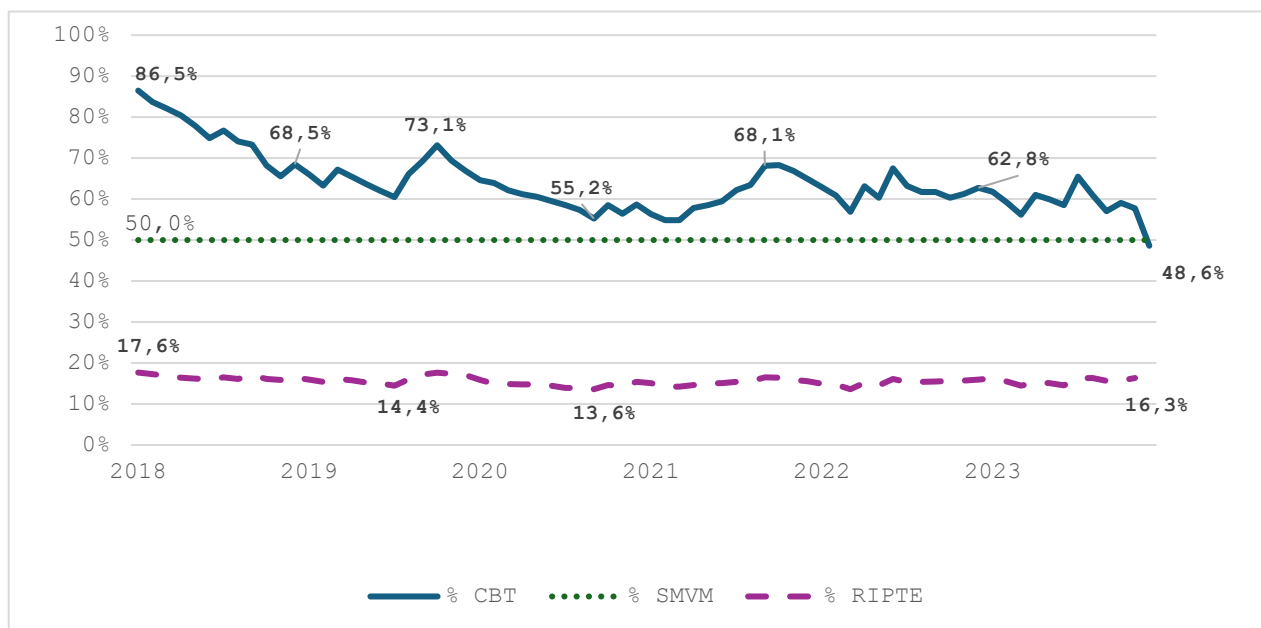
El Potenciar Trabajo retomaba elementos de los programas que había absorbido, ya que preveía actividades de capacitación/formación, terminalidad educativa, participación en proyectos productivos o comunitarios bajo el control de unidades de gestión (gobiernos provinciales o municipales, universidades, organizaciones de la sociedad civil) (Ferrari Mango y Bardauil, 2023). Además, las/os titulares estaban obligados a mantener actualizados sus datos y se controlaba el incumplimiento de los compromisos asumidos, la inasistencia o las incompatibilidades, llevando a la suspensión o al egreso del programa.<sup>20</sup> Cómo es frecuente en las políticas de tipo no contributivo, también en el caso de este programa la mayoría de los participantes (63,2%) eran mujeres y un 71% de ellas eran jóvenes (menos de 40 años de edad) (SIEMPRO, 2022). En los datos

<sup>20</sup> Por ejemplo, en enero 2023 se suspendieron temporalmente 155 mil prestaciones (<https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-suspendera-cerca-de-160-mil-planes-potenciar-trabajo-tras-la-auditoria-nid16012023/>).



que provee el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP), aproximadamente 978 mil personas (el 28,3% del total) perciben el Potenciar Trabajo: de estas, el 48,5% son trabajadoras de comederos/merenderos, reforzando el sesgo de género de este programa; además el 42,6% desarrollan su trabajo en una organización comunitaria o social, el 13,6% en una cooperativa y sólo el 36,9% realizan actividades de forma individual (MDS, 2022).

**Figura 5.**  
**Monto relativo Hacemos Futuro/Salario Social Complementario y del Potenciar Trabajo según parámetros seleccionados**



Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil; MECON (2024a); INDEC (2024).

Respecto a la suficiencia de los montos otorgados, en la figura 5 se muestra como los programas insignia del MDS (Hacemos Futuro/Salario Social Complementario y Potenciar Trabajo) mantuvieron un valor equivalente al 50% del SMVM, por diseño de la política.<sup>21</sup> Esto significó un valor inferior al 20% del RIPTE, con una tendencia decreciente en el periodo considerado. Por otra parte, la caída de poder adquisitivo, en términos de la CBT, fue marcada alcanzando un 48,6% a fines de 2023 (respecto a un 86,5% a principios de 2018), por el retraso del propio SMVM. En términos reales, el monto otorgado había perdido 16,2 p.p. durante el gobierno de Alberto Fernández, cerrando el 2023 con una pérdida agregada de 12,5 p.p. luego de la aceleración de la inflación en diciembre de ese año. En todo caso, puede concluirse que la capacidad de proteger los ingresos de las personas destinatarias frente al riesgo de pobreza es relativamente baja y se mantuvo así a lo largo de todo el periodo considerado.

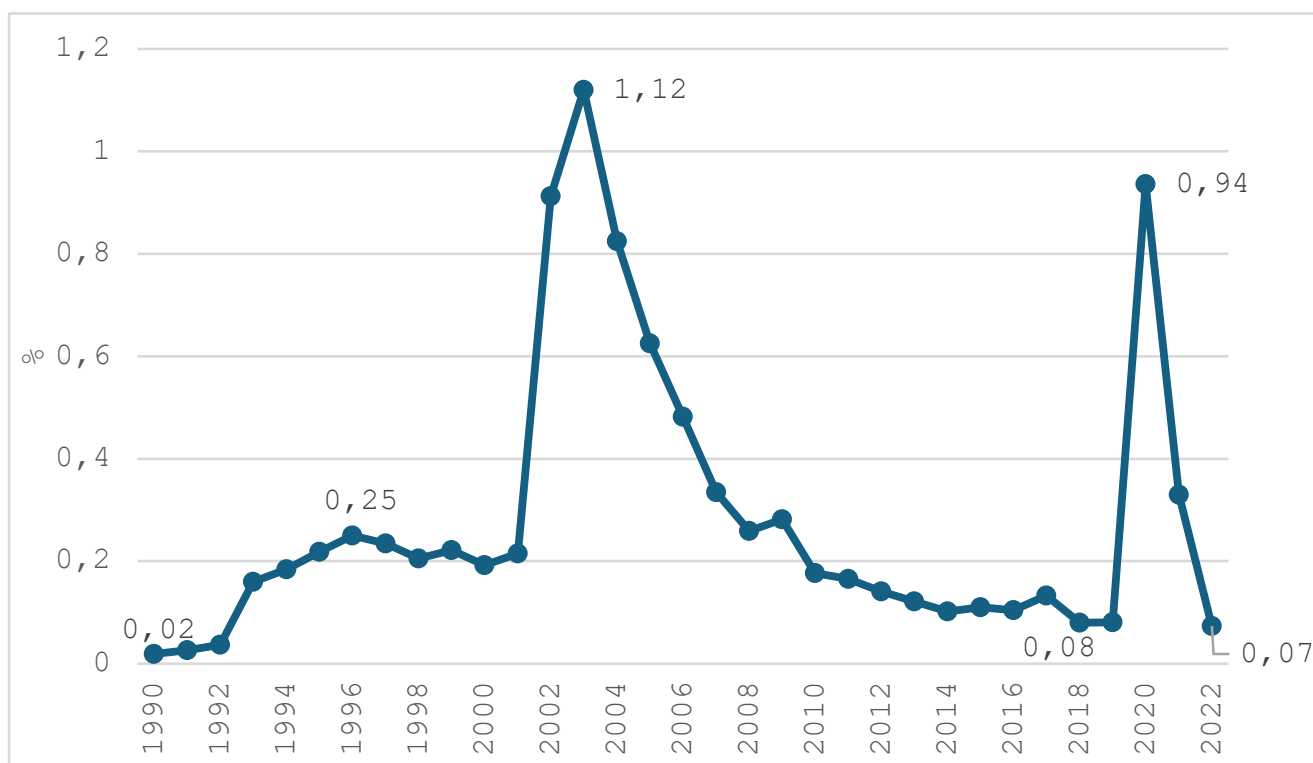
En términos de presupuesto, las medidas examinadas a lo largo de este trabajo mantuvieron un carácter residual, por debajo del 0,2% del PIB entre 2010 y 2019. La excepción se vio en dos momentos de crisis extraordinarias: el PJJHD en respuesta a la crisis de la convertibilidad y el incremento en el gasto, consecuencia de la pandemia del COVID-19. Si se incluye el masivo Ingreso Familiar de Emergencia, que

<sup>21</sup> Debe agregarse que aproximadamente el 20% de los titulares fueron incluidos en el programa Nexos, participando de determinados proyectos socioproductivos, socio-laborales y/o socio-comunitarios que les otorgan una prestación equivalente a un SMVM.

abarcó a un porcentaje de trabajadores informales no cubiertos por otras medidas, se debería agregar un 1 p.p. de PIB más al gasto del año 2020 (Arcidiácono y Gamallo, 2020; D'Alessandro, 2022). Pero en periodos “ordinarios”, el gasto en programas de mercado de trabajo y en el seguro de desempleo representaron indudablemente un apartado menor en el ámbito de la política social argentina.

**Figura 6.**

**Gasto del gobierno nacional en programas de mercado de trabajo y seguro de desempleo (% PIB)**



Fuente: MECON (2024b)

## Reflexiones finales

En la década de los 90 se impuso la mirada neoliberal sobre el desempleo, que veía la intervención del Estado como impedimento al reajuste del mercado laboral frente a shocks externos y ponía sobre las espaldas de los trabajadores la responsabilidad de adaptarse a las necesidades cambiantes del sector empleador. En ese sentido, se construyó socialmente al desocupado como alguien que carece de las capacidades/ calificaciones demandadas por el mercado; carece de cultura para el trabajo; o posee un grado insuficiente de activación laboral. En consecuencia, la persona debe ser merecedora de la ayuda recibida del Estado, demostrando con su comportamiento su esfuerzo de superación, aceptando las medidas que le son impuestas (capacitación, formación, orientación laboral, etc.).

Pese a que en la etapa 2003-2015 se observó una recuperación de la centralidad de lo estatal y lo público, en el caso de la política hacia los desempleados se observó su marginalidad en el presupuesto, acompañada por una proliferación de planes de empleo en los que se consolidó una concepción asistencial e individualista del desocupado, con transferencias monetarias de bajo monto y condicionalidades/ responsabilidades a cargo del titular de una prestación. La etapa inició con el impulso de un programa masivo como PJJHD, sin embargo, una parte mayoritaria del programa fue absorbida por un programa de transferencia condicionada de ingresos como el Familias.

Estos rasgos, pese al cambio de signo político y al viraje en la política económica, se consolidaron en la etapa 2015-2019, con una baja cobertura de los planes de empleo y un bajo presupuesto asignado a este capítulo del gasto. La crisis generada por el Covid-19 en el año 2020 mostró el insuficiente grado de protección del sistema actual,<sup>22</sup> cuando fue necesario implementar una medida extraordinaria como el Ingreso Familiar de Emergencia, la cual llegó a alcanzar a casi 9 millones de beneficiarios. Sin embargo, en el mismo periodo se observa el crecimiento considerable del Potenciar Trabajo entre 2020 y 2023, con fuerte impacto en los trabajadores de la economía popular, especialmente mujeres jóvenes ocupadas en la economía del cuidado. En este sentido, las políticas de mercado de trabajo no constituyeron un sistema inmóvil. Los cambios institucionales surgieron de la superposición de programas nuevos sobre los preexistentes, la desaparición gradual de algunos programas (como el PJJHD o el SCyE), la licuación de los montos en otros casos, frente a la inflación, los cambios de objetivos y denominaciones en programas como el Ellas hacen hacia Hacemos futuro, la fusión de programas (el Potenciar) y el peso cambiante de las distintas burocracias del Estado (con el mayor peso del MDS por sobre el MTEySS). Sin embargo, permanece vigente la necesidad de simplificar el sistema e implementar una medida de protección social de las personas en edad laboral que sea verdaderamente universal y pueda dar respuesta al progresivo empeoramiento de las condiciones de vida de las y los trabajadores.

<sup>22</sup> Casi el 60% de las personas que recibieron el IFE no eran titulares de otras prestaciones sociales (ANSES, 2020).

## Referencias

- Abramo, L., Cecchini, S. y Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Albrieu, R. y Ballesty, M. (2020). *Políticas públicas para pensar el sendero laboral hacia la nueva normalidad post-COVID-19*. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC.
- Andrenacci, L. (2002). *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano (UNGS)-Ediciones Al Margen.
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (años varios). *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*. Buenos Aires.
- (2020). *Boletín IFE 2020 – Caracterización de la población beneficiaria*. Buenos Aires.
- [https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT\\_Bolet%C3%ADn%20IFE%202020.pdf](https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2022-05/DT_Bolet%C3%ADn%20IFE%202020.pdf)
- Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2023). “Transferencias de ingresos para personas “en edad de trabajar”: dos décadas de programas sociales en Argentina.” *Revista Direitos Sociais e políticas públicas (UNIFAFIBE)*, vol. 11, nº 1: 393-425.
- Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2020). “El Ingreso Familiar de Emergencia. Respuesta inmediata y debates futuros”. En Bohoslavsky, J.P. (ed.), *Covid-19 y derechos humanos: la pandemia de la desigualdad*. Buenos Aires: Biblos, pp. 445 – 476.
- Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2020). “Marcas de gestión” de la Alianza Cambiemos in Argentina. La agenda de las transferencias de ingresos.” *Laboratorio*, (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, P. (2012). *La política del “mientras tanto” - Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Arcidiácono, P., Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2010). “La experiencia comparada en materia de “clasificación” de desempleados y destinatarios de programas de transferencias de ingresos condicionadas”. *Trabajo y Sociedad* No. 14.
- Banco Mundial (2023). Indicadores de PIB per Cápita (World Development Indicators). Washington D.C. En línea: <https://datbank.worldbank.org/home.aspx>.
- Barr, N. 1998. *The Economics of the Welfare State*. Stanford: Stanford University Press.
- Beccaria, A.; Danani, C.; Hintze, S. y Rottenschweiler, S. (2022). “Cuando la excepción es la norma. Cambios estructurales y coyunturales en la seguridad social argentina, 2015-2021”. En Danani, Claudia e Hintze, Susana (coord.), *Protecciones y desprotecciones IV: disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina, 2015-2021*. Los Polvorines: UNGS, pp. 31-87.
- Boeri, T. y van Ours, J. (2008). *The Economics of Imperfect Labor Markets*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bourdieu, P. (1989). El Espacio Social y La Génesis de Las ‘clases.’ *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas* III (7): 27–55.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). “Conditional Cash Transfer Programmes: The recent experience in Latin America and the Caribbean.”, *Cuadernos de la CEPAL*, No. 95.
- Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (años varios). *Resoluciones*. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/consejodelsalario>

- Curcio, J. (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.
- Dalle, P. (comp.) (2022). *Estructura social de Argentina en tiempos de pandemia, vol. 1: Efectos de la doble crisis y recomposición social en disputa*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- D’Alessandro, M. (2022). *Ingreso Familiar de Emergencia. Una política pública a contrarreloj*. Buenos Aires: Fundar.
- Edelman, M. (1991). *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Manantial.
- Ernst, C.; López Mourelo, E.; Pizzicannella, M.; Rojo, S. y Romero C. (2020). *COVID-19 y el mercado de trabajo en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: OIT.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnanim.
- Ferrari Mango, C. y Bardauil, A. (2023). “El “Potenciar Trabajo”. Miradas relacionales entre concepciones y números para comprender su constitución.” Informe n° 42 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural, FLACSO: Buenos Aires.
- Golbert, L. (1988). “Welfare State a la Criolla.” *Ciudad Futura*, 12.
- González, M. (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*. (pp. 89–103) Buenos Aires: Biblos.
- Grassi, E. (2003). “Política, cultura y sociedad: la experiencia neoliberal en la Argentina.” En. Lindenboim, J. y Danani, C. *Entre el trabajo y la política* (pp. 107–166). Buenos Aires: Biblos.
- Grondona, A. (2014). *Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*. Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Harvey, D. (2006). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Hudson, J. P. (2022), “Historia de los planes sociales en la Argentina 2002-2022: el mito del eterno retorno asalariado.” *Revista Conflicto Social*, Año 15, n° 27
- INDEC (2023a). *Series trimestrales de oferta y demanda globales*. Buenos Aires. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformesTecnicos-47>
- (2023b). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)*. Buenos Aires. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformesTecnicos-58>
- (2023c). *Índice de salarios*. Buenos Aires. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-61>
- (2023d). *Índice de precios al consumidor*. Buenos Aires. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformesTecnicos-31>.
- (2023e) *Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia*. Buenos Aires. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-InformesTecnicos-152>
- (2024). *Valorización mensual de la canasta básica alimentaria y de la canasta básica total. Gran Buenos Aires – Diciembre 2023*. Buenos Aires.
- Kalecki, M. (1943). “Political Aspects of Full Employment.” *Political Quarterly*, 14 (4).
- Keynes, J. M. (1936). *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijterman, E. y Minteguiaga, A. (2023). “Capacidad estatal de protección social durante la pandemia en Argentina: heredades e innovaciones.” *Revista Estudios del Trabajo*, n° 65, pp.

- Luci, F. (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, K. (1975). *El Capital - Crítica de la economía política*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- MDS (Ministerio de Desarrollo Social) (2022). Principales características de la economía popular registrada. Informe Noviembre 2022. Buenos Aires.
- MECON (Ministerio de Economía) (2024a). *Portal de Datos económicos – Empleo e ingresos*. <https://www.economia.gob.ar/download/infoeco/apendice3a.xlsx>
- (2024b). Gasto público consolidado. <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>
- Messina, G. (2024). “La protección social de ingresos en la Argentina de la pandemia y la pospandemia.” *Revista perspectivas de políticas públicas*, en prensa.
- (2023). “La construcción social del problema del desempleo y la política hacia los desocupados en la Argentina, 2002-2019.” En L. Pautassi y G. Gamallo, *Brechas de bienestar Políticas contributivas y no contributivas en Argentina (2002-2019)*. Buenos Aires: Editorial Biblos, pp. 297-338.
- (2022a). “Políticas de mercado de trabajo en Argentina (2003-2019): fragmentación institucional y escasez presupuestaria”. Aposta. *Revista de Ciencias Sociales*, nº 93: 94-119.
- (2022b). “La política social argentina durante el primer año de la pandemia del COVID-19: transferencias monetarias no contributivas, ingresos de los hogares y pobreza.” *Población y sociedad*, Vol.29, nº 2, pp.104-129.
- MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) (2023). *Boletín de estadísticas laborales*. Buenos Aires <https://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/Bel/programas.asp>
- (2024). Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPE). <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/ripte>
- Neffa, J. C. y Brown, B. (2011), “Políticas públicas de empleo I (1989-1999).” *Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo*, 5.
- Nun, J. (2001). *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE.
- Offe, C. (1984). *Contradictions of the Welfare State*. Londres: Hutchinson.
- ONP (Oficina Nacional del Presupuesto) (2023). Evaluación presupuestaria - Seguimiento físico financiero trimestral. <https://www.economia.gob.ar/onp/evaluacion/2023#seguimiento>
- OIT 2012. “Avances en la consolidación de la protección social en Argentina”. *Notas de OIT - Trabajo Decente en Argentina*, Buenos Aires.
- Polanyi, K. (1989). *La Gran Transformación - Crítica del liberalismo económico*. Madrid: La Piqueta.
- Salvia, A. y Chebez, V. (2001). Empleo, desocupación y seguro de desempleo en Argentina. Propuestas de políticas para su mejoramiento. *V Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, Buenos Aires.
- Salvia, A.; Poy, S. y Pla, J. (comps.) (2022). *La sociedad argentina en la pospandemia*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Schorr, M. y Wainer, A. (2023) “Neodesarrollismo, restricción externa y salida exportadora en la Argentina.” *Realidad Económica*, nº 355, año 53, pp. 9-34.

SIEMPRO (Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales) 2022. *Programa Nacional “Potenciar Trabajo” Reporte de Monitoreo 4º trimestre 2021*. Buenos Aires.

Simmel, G. (1965). *The Poor. Social Problems*, 13(2): 118–140.

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

Vinocur, P. y Halperin, L. (2004). “Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa”. *Serie Políticas Sociales (CEPAL)*, 85, 1–84.

Wacquant, L. (2010). *Las dos caras de un gueto - Ensayos sobre marginalización y penalización*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Weir, M. y Skocpol, T. (1993). “Las estructuras del Estado: una respuesta ‘keynesiana’ a la Gran Depresión”. *Revista Zona Abierta*, 73-153.

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.

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

## Sobre el autor

Es licenciado en Ciencias Económicas en la Universidad Bocconi de Milán (Italia), Doctor en Historia (estudios sobre América Latina contemporánea) de la Universidad Complutense de Madrid (España)/ Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y Especialista en Planificación y Gestión de políticas sociales por la Universidad de Buenos Aires). Actualmente es investigador CONICET en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” (Facultad de Derecho – Universidad de Buenos Aires) y docente en la misma Facultad. Forma parte del Grupo de Trabajo Interdisciplinario “Derechos Sociales y Políticas Públicas”.

**[gm.messina@conicet.gov.ar](mailto:gm.messina@conicet.gov.ar)**



**Grupo de Trabajo Interdisciplinario  
Derechos Sociales y Políticas Públicas**