



SEGURO DE DESEMPLEO EN ARGENTINA: DE LA AUSENCIA A LA IRRELEVANCIA. HISTORIA LARGA E HISTORIA CORTA DE LAS PROTECCIONES POSIBLES, 1991-2024

Sergio Rottenschweiler

sgrottenschweiler@campus.ungs.edu.ar

Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto de Ciencias e Instituto del Conurbano, Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina.

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-6851-1266>

Claudia Danani

claudia.danani@gmail.com.ar

Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano, Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina. Universidad Nacional de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-6959-6834>

Resumen

El artículo se centra en la historia y las actuales condiciones institucionales del seguro de desempleo en la Argentina y plantea el problema de las razones de la baja cobertura y la baja capacidad de protección de los trabajadores contra ese riesgo. Los autores proponen relacionar las principales cosmovisiones sobre el trabajo, el empleo y el bienestar con distintos tipos de políticas posibles y para ello analizan investigaciones históricas previas e información estadística de las últimas dos décadas y llegan a la conclusión de que el seguro de desempleo, que fue creado en la Argentina en 1991, ha sido utilizado por los economistas y políticos neoliberales y el sector empresario como medio de desregulación laboral; en consecuencia, el sector sindical tiende a rechazar esa política. Partiendo de esta visión general, identifican dos grandes períodos durante el siglo 21 (2002-2015 y 2016-2023) y analizan los contenidos y posibles resultados de la reforma laboral presentada por el Presidente Javier Milei.

Palabras clave: seguro de desempleo; protección social; ingresos; cobertura; empleo

UNEMPLOYMENT INSURANCE IN ARGENTINA: FROM ABSENCE TO IRRELEVANCE. A LONG AND A SHORT HISTORY OF POSSIBLE PROTECTIONS, 1991-2024

Abstract

The article focuses on history and current institutional conditions of unemployment insurance in Argentina and puts the question about the origin of its low coverage and low capacity of protecting workers against this social risk. The authors relate the most important cosmovisions about work, labor and quality of life with types of policies. They analyse previous historical researches and statistical information from the last twenty years and they conclude that unemployment insurance, which has been created in Argentina in 1991, has been used by (neo)liberal economists and politicians and businessmen as means of labour deregulation; in consequence, the unions reject that policy. Starting from this overview, they identify two main periods during 21st century (2002-2015 and 2016-2023) and they analyse the contents and possible results from the labour reform presented by President Javier Milei.

Keywords: unemployment insurance; social protection; incomes; coverage; jobs

SEGURO-DESEMPREGO NA ARGENTINA: DA AUSÊNCIA À IRRELEVÂNCIA. UMA LONGA E UMA CURTA HISTÓRIA DE POSSÍVEIS PROTEÇÕES, 1991-2024

Resumo

O presente artigo aborda a história e as condições institucionais atuais do seguro-desemprego na Argentina e levanta a questão das razões da baixa cobertura e da pouca capacidade de proteger os trabalhadores contra esse risco. Os autores propõem relacionar as principais visões de mundo sobre trabalho, emprego e bem-estar com diferentes tipos de políticas possíveis, analisando pesquisas históricas anteriores e informações estatísticas das últimas duas décadas, e chegam à conclusão de que o seguro-desemprego, criado na Argentina em 1991, tem sido usado por economistas e políticos neoliberais e pelo setor empresarial como um meio de desregulamentação do trabalho; conseqüentemente, o setor sindical tende a rejeitar essa política. A partir deste panorama, identificam-se dois grandes períodos do século XXI (2002-2015 e 2016-2023) e analisam-se os conteúdos e os possíveis resultados da reforma laboral apresentada pelo Presidente Javier Milei.

Palavras-chave: seguro de desemprego; proteção social; rendimento; cobertura; emprego; proteção social; emprego.

Aceptado: 29 de abril de 2024

Recibido: 30 de junio de 2024

Introducción

Desde el inicio del siglo XXI, la seguridad social argentina experimentó un avance importante, entendiéndose por tal tanto que una mayor parte de la población esté alcanzada por los distintos beneficios, como una mayor diversidad de riesgos cubiertos. Ello es resultado de la creación de dos tipos de beneficios: (i) programas que pasaron a ser directamente componentes permanentes (como la Asignación Familiar por Hijo, AUH) o transitorios (como el Ingreso Familiar de Emergencia, IFE) de la seguridad social; o que alimentan componentes ya existentes, como lo hacen las moratorias previsionales; y (ii) programas que son *funcionalmente*

asimilables a otros subsistemas (como la Pensión Universal para el Adulto Mayor -PUAM- sucedáneo de la jubilación para la población que no reúne los requisitos para acceder a ella). Por supuesto, esas mejoras en términos de protección tuvieron y tienen correlato en el aumento (absoluto y relativo) del gasto público.

Sin embargo, llama la atención el hecho de que un instrumento “clásico” de la seguridad social a escala mundial, el seguro de desempleo, haya sido históricamente irrelevante en la Argentina, situación que no se modificó durante el proceso de expansión de la protección que mencionamos. Esta observación cobra particular significación porque en los últimos años se experimentó el fracaso de un intento de reforma laboral (2017-2018, Gobierno de Juntos por el Cambio), mientras que en el momento de elaboración de este trabajo está en curso un *nuevo intento de reforma laboral*, en esta ocasión promovida por el gobierno que asumió en diciembre de 2023. En ambos procesos de reforma el seguro de desempleo fue cobrando visibilidad, lo que colisiona con el lugar menor al que, podría decirse, ha sido relegado hasta ahora. Para ilustrar esa condición digamos que, en 2020, en plena pandemia del COVID-19, el total de beneficiarios del seguro de desempleo promedió los 125.000 casos, número que contrasta con los casi 9 millones de beneficiarios que simultáneamente alcanzaba el Ingreso Familiar de Emergencia (en adelante, IFE). Lo mismo sucede cuando se analiza la ejecución presupuestaria de ambos programas: 0,05% del PIB contra el 1,0%, respectivamente. Si se mira el siglo XXI, la máxima cantidad de personas cubiertas por el seguro de desempleo fue 197.799 en promedio para el año 2002, con un gasto que llegó al 0,14% del PBI. Si se tienen en cuenta las condiciones establecidas para el acceso al beneficio en la ley de empleo N° 24.013 de 1991, relacionadas con la formalidad de la relación y con un tiempo mínimo de cotizaciones⁷⁸ es fácil entender que la elevada informalidad del mercado de trabajo argentino es *una* de las explicaciones de este cuadro. Subrayamos que es “*una* de las explicaciones”, pues efectivamente hay otras, y de hecho aquí nos proponemos reflexionar poniendo en relación el seguro de desempleo con distintos proyectos políticos que han sido impulsados desde la salida de la crisis 2001-2002 hasta el inicio del gobierno electo en 2023. Con ese encuadre, entonces, nos preguntamos cómo se han entrelazado las condiciones del mercado de trabajo y las diversas concepciones sobre el trabajo, el empleo y la protección -se hayan materializado o no en iniciativas de reforma- en ese período. Como puede advertirse, ello incluye el desarrollo de la pandemia de COVID-19, a la que prestaremos especial atención.

No somos los primeros en problematizar en estos términos esta área de la acción estatal. De hecho, hace casi una década Ana Grondona se planteó un interrogante similar en un trabajo en el que sugestivamente aludió a este seguro como “una ausencia”. El objetivo de la autora era reconstruir la historia del seguro de desempleo en la Argentina, y en ese ejercicio lo caracterizó como “una alternativa denegada” hasta 1989 (2014, p. 102), momento hasta el que llegaba su indagación. Más adelante volveremos a esta referencia, que pretendemos retomar para extender ese recorrido y profundizar en las causas.

El trabajo se organiza del siguiente modo: en una primera sección analizaremos la justificación de la existencia del seguro de desempleo y su rol general a nivel global como

⁷⁸ Las condiciones para el acceso a los beneficios son estar desempleado o desempleada en virtud de despido sin justa causa, o por causas de fuerza mayor, o por quiebre de la empresa, a condición de no pertenecer a los regímenes de la administración Pública Nacional, Enseñanza Privada o del Personal Docente de la Educación Superior; haber cotizado al Sistema de Seguridad Social (Fondo Nacional de Empleo) entre 6 a 11 meses en los 2 a 3 años inmediatamente anteriores al despido; no percibir retribución alguna por otra actividad desempeñada, como así tampoco prestaciones previsionales.

instrumento de protección de ingresos. En la segunda parte realizaremos una breve descripción de cómo funcionan los seguros de desempleo en otras latitudes; en ese ejercicio nos detendremos específicamente en su rol en el marco de la crisis económica provocada por el COVID-19 en los Estados Unidos (EEUU). La razón de focalizar en la experiencia del COVID-19 es que se trató de un evento que a escala mundial obligó a revisar los supuestos y las condiciones hasta entonces previstas para su funcionamiento. Y nos referiremos al caso norteamericano por ser el que invariablemente resulta más observado al estudiarse este instrumento, llegando incluso a utilizarse las solicitudes de ayuda por desempleo como indicador de actividad económica; en tal sentido, puede decirse que las innovaciones, evolución y resultados van más allá de los procesos específicos del “caso”. También en la tercera sección prestaremos atención especial a las condiciones atravesadas durante la pandemia e inmediata pos-pandemia de COVID-19, cuando hagamos un recorrido del desarrollo del seguro de desempleo en la Argentina; en este caso, apoyados en trabajos previos de corte histórico y en información cuantitativa más reciente, intentaremos aportar a la reflexión sobre el lugar que viene ocupando desde su creación y encararemos un contrapunto entre lo que podríamos denominar cosmovisiones y orientaciones generales de política laboral y concepciones acerca del seguro en sí mismo. Como anticipamos, postulamos que su insuficiente capacidad de protección de la población en edad de trabajar (en adelante, PEET) o de la población en edades centrales, o potencialmente activa, Arcidiácono y Gamallo, 2022) está emparentada no sólo con las condiciones “objetivas” del mercado de trabajo -especialmente con el creciente peso de la informalidad social, económica y laboral- sino con una resistencia “doctrinaria” y cultural a convalidar y evaluar como virtud la puesta en marcha de una protección monetaria a la población desempleada. Esa resistencia, que se torna en posicionamiento a priori por parte de sectores importantes de la política y de la vida social argentinas, se verifica a lo largo de prolongados períodos de la historia (véase Grondona, 2011 y 2014), especialmente en sus vertientes “progresistas”. Finalmente, presentaremos las conclusiones del trabajo.

Seguro de desempleo y protección de ingresos

Vaya una definición de partida: el del desempleo es el único riesgo propiamente capitalista que amenaza la reproducción de la vida, en el sentido de que su ocurrencia íntegra (causas, modalidades y consecuencias) deriva directamente de las formas de organización socio-económica de estas sociedades.⁷⁹ Se reconoce un clásico (aunque relativamente limitado) abanico de medidas institucionalizadas para enfrentarlo (indemnización, cuentas de ahorro individual y seguro de desempleo), a las que en los últimos años se ha tendido a agregar sistemáticamente políticas menos estandarizadas de asistencia al desempleo.⁸⁰ De entre las políticas institucionalizadas, el seguro de desempleo -que sintéticamente puede definirse como una prestación monetaria a trabajadores “asegurados”, que se activa en ocasión de desocupación por pérdida de empleo- es el principal instrumento, de naturaleza contributiva, que tiene la seguridad social para proteger a los trabajadores en edad activa. Su objetivo es permitir que estos puedan suavizar su nivel de ingresos en el caso de que enfrenen la pérdida de empleo y facilitar la búsqueda de uno nuevo, mediante el otorgamiento de una prestación monetaria durante el período en el cual estén desempleados. De esta forma, desde el punto de vista de la

⁷⁹ En Recio (1997), Topalov (2000 y 2004) y Bertranou y Paz (2007) se encuentran distintas reconstrucciones conceptuales e históricas de los modos en que en el seguro de desempleo se anudan la constitución de los mercados de trabajo, la protección social de los trabajadores y el disciplinamiento tanto de estos como de los empleadores.

⁸⁰ Para distintos enfoques y análisis sobre las opciones y experiencias nacionales ver, entre otros, Bertranou y Paz, 2007; Velásquez Pinto 2010, 2014, 2021; Bonari, Dborkin y Starkman, 215; Messina, 2022.

eficiencia, se intenta mejorar los enlaces entre la oferta y la demanda de trabajo (Bertranou y Paz, 2007; Velásquez Pinto, 2014).

Generalmente, el período de cobertura del seguro es limitado, para así incentivar a los trabajadores a buscar trabajo nuevamente, y se afirma que la prestación monetaria debería ser suficiente como para permitir sostener determinado nivel de consumo, aunque sin generar problemas de riesgo moral (Hopenhayn y Nicolini, 1997).⁸¹ En efecto, una tasa de reemplazo (definida como la relación entre el monto del seguro y el salario del trabajador) elevada podría provocar una reducción en el esfuerzo para conseguir un nuevo trabajo, mientras una demasiado baja afectaría su capacidad de protección. En este sentido, el seguro de desempleo tiene como uno de sus objetivos lograr que el trabajador cuente con la liquidez suficiente como para financiar el proceso de búsqueda laboral, y conseguir un puesto acorde a sus capacidades. En síntesis, el seguro de desempleo genera esos dos efectos contrapuestos sobre el mercado de trabajo, lo que implica un desafío para su diseño institucional.

El financiamiento del seguro de desempleo típicamente se realiza sobre la base de cotizaciones a la seguridad social, que pueden estar a cargo del empleado, del empleador o de ambos, aunque también podría recibir recursos de rentas generales, especialmente en situaciones deficitarias. En línea con ello, dada su naturaleza contributiva, la prestación que recibe el trabajador y su período de vigencia están habitualmente relacionados con el salario y con el tiempo de cotización de los trabajadores, respectivamente. De este modo, es un esquema que tiende a beneficiar a los trabajadores de mayores ingresos pertenecientes a industrias de alta productividad (Berg, 2015), aunque la existencia de topes en las prestaciones podría atenuar dicha circunstancia. Además, las prestaciones suelen ser decrecientes en el tiempo, a fin de incentivar la búsqueda laboral y, una vez más, prevenir los problemas de riesgo moral.

Nos detenemos en esta última cuestión -el riesgo moral- para señalar algo de lo que en términos relativos se habla bastante menos, pero que debe ser tenido en cuenta: el riesgo moral también puede estar presente en las empresas, pues tendrían incentivos a despedir trabajadores y “sobre utilizar” el seguro, haciendo que los costos de despido recaigan sobre el Estado (Feldstein, 1978). En efecto, esto es posible si las cotizaciones a la seguridad social se determinan exclusivamente sobre la masa salarial de la nómina laboral (es decir, si son un porcentaje efectivo sobre la misma), sin que existan otros instrumentos que pudiesen desincentivar que las empresas cesanteen a los trabajadores, como podría ser la indemnización por despido. Este aspecto cobra importancia frente a propuestas que postulan que la sustitución de la indemnización por despido por el seguro de desempleo o por cuentas de ahorro individuales mejorarían el funcionamiento del mercado de trabajo; no debe ignorarse que si no se contemplan estrategias que desalienten los despidos por parte de las empresas, estas podrían transferir parte de sus costos laborales al Estado, sumando a los problemas de inestabilidad y vulnerabilidad social los consecuentes problemas fiscales.⁸² De hecho, una de las justificaciones de la baja importancia del seguro de desempleo en los países en desarrollo tiene que ver con las restricciones fiscales, por lo cual desde el punto de vista de las cuentas públicas se tiende a preferir la indemnización por despido, cuyo costo recae sobre el empleador (Loza et

⁸¹ El riesgo moral es un concepto que echa raíces en la teoría económica y se relaciona con la posibilidad de que, en un contexto de información asimétrica, una de las partes de una transacción pueda cambiar la probabilidad de ocurrencia de un evento o los pagos asociados al mismo.

⁸² Esta cuestión se relaciona con lo señalado por la literatura económica acerca de la existencia de niveles de desempleo que podrían no ser los eficientes, lo que podría obedecer a distintas causas (Blanchard y Katz, 1997).

al., 2009).⁸³ Como desarrollaremos más adelante, esta es una cuestión central para los propósitos de este trabajo.

En resumen, el seguro de desempleo es un instrumento clave en la protección de ingresos frente a la pérdida de ingresos laborales, pero su efectividad estará determinada por su diseño institucional, lo que incluye la estructura de incentivos resultantes. Téngase en cuenta que en economías con elevada informalidad (como la Argentina y las latinoamericanas en general), esa efectividad es reducida, pues cubre solamente a los trabajadores del sector privado que registran aportes a la seguridad social. Este es un factor principal para explicar la baja penetración del seguro de desempleo en la Argentina (y en otros países de la región), y su contracara, la creación de otros instrumentos de protección,⁸⁴ tal como veremos al abordar el período de desarrollo del COVID-19. Como señala Velásquez Pinto (2021), sólo 8 países de América Latina y el Caribe cuentan con un seguro de desempleo (Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Ecuador, Jamaica, Uruguay y Venezuela).

Seguro de desempleo y COVID-19

Los efectos de la pandemia del COVID-19 y las estrategias de aislamiento que en mayor o menor medida fueron impulsadas por los distintos países han sido muy duros para el mercado de trabajo. En este contexto, el análisis del seguro de desempleo cobra especial relevancia, porque se trata de la política que por excelencia brinda cierta seguridad de ingresos durante los períodos de pérdida del empleo; ello explica que en los países en los que el seguro de desempleo está extendido como el principal instrumento de la seguridad social para la población activa, las solicitudes de seguro de desempleo hayan experimentado fuerte crecimiento durante 2020. El caso emblemático es Estados Unidos, donde las solicitudes iniciales para cobrar el seguro de desempleo saltaron a 3,3 millones en la semana del 21 marzo, cuando la semana previa habían alcanzado solamente a 282.000 casos, de acuerdo con datos del Departamento de Trabajo de dicho país. Esta tendencia se profundizó posteriormente, cuando en la semana siguiente se sumaron 6,9 millones de solicitudes, llegando a acumular en las cuatro semanas consecutivas al 21 de marzo más de 22 millones de solicitudes. Vale mencionar que para todo 2019, la suma de las solicitudes para cobrar la prestación por desempleo había alcanzado los 11,3 millones, lo que representa la mitad de las solicitudes que se realizaron en un mes de 2020. Fenómenos similares se observaron en otros países desarrollados, lo cual implicó también adaptaciones y extensiones del seguro de desempleo para mitigar los efectos del COVID (OECD, 2020).

Sin embargo, este mecanismo presenta tres limitaciones para abordar una crisis económica como la del COVID-19, y la magnitud e incidencia respectivas están relacionadas con las características particulares de cada uno de los países. En primer lugar, el seguro de desempleo, como cualquier seguro, está diseñado para enfrentar shocks idiosincráticos asociados al mercado de trabajo, pero frente a shocks sistémicos⁸⁵ como el generado por la pandemia, se

⁸³ En contraposición con lo indicado en la nota anterior, en la literatura suele leerse que, en virtud de su alto costo, la indemnización por despido cumple un papel de virtual “seguro de empleo” (Samaniego, 2002, citado por Bertranou y Paz, 2007).

⁸⁴ Por supuesto, existe “otra contracara” de la baja penetración del seguro de desempleo: la directa desprotección frente al evento.

⁸⁵ Se denominan shocks idiosincráticos a aquellos que afectan a algunos individuos u hogares, mientras que los shocks sistémicos son los que impactan a grupos de personas, comunidades o regiones.

presentan problemas asociados al financiamiento (y no sólo al financiamiento, como veremos inmediatamente) que deberían ser cubiertos con recursos de rentas generales. En segundo lugar, y también en vinculación con el evento pandémico, el seguro de desempleo brinda una protección monetaria frente a una iliquidez transitoria, pero según fueran las características del shock, podrían generarse efectos duraderos sobre el mercado de trabajo. Precisamente ese fue el caso del COVID-19, que dio lugar a una tendencia al aumento del trabajo remoto, lo cual generó ganadores y perdedores entre los propios trabajadores, agudizando por lo tanto los serios problemas de desigualdad preexistentes -que siguen desatendidos-, pues el período ordinario de cobertura del seguro de desempleo podría ser insuficiente para los sectores laborales con menos posibilidades de trabajar bajo esa modalidad. En tercer lugar, ya dijimos que su cobertura alcanza a los trabajadores en relación de dependencia del sector registrado, por lo que en economías con alta informalidad y cuentapropismo su impacto es limitado. Una vez más, esto es importante en contextos como el del COVID-19, que así como desde el principio afectó a los trabajadores informales en mayor medida que a los formales, en su desarrollo y legado también profundizó esa separación, según muestran Maurizio (2021), Salvia, Poy y Pla (2022), Minoldo y Dvoskin (2023), entre otros.

Las “otras” limitaciones que mencionamos están en la base de una serie de estrategias desplegadas por diferentes países, con el objetivo de adaptar el seguro de desempleo al impacto del COVID-19 en el mundo del trabajo. Una vez más, Estados Unidos es una de las mejores muestras de ello. En efecto, en marzo de 2020 se aprobó la Ley de ayuda, alivio y seguridad económica de coronavirus (conocida como Ley CARES, por sus siglas en inglés) que estableció tres beneficios que ampliaban el seguro de desempleo regular, ya sea con un monto extra de 600 dólares por semana (Compensación federal de desempleo por pandemia -FPUC-) para beneficiarios del seguro; con el otorgamiento de la prestación por el término de 39 semanas a trabajadores que no eran elegibles para el seguro de desempleo (trabajadores independientes, por ejemplo, con la Asistencia de desempleo pandémica -PUA-) y con la extensión del plazo de pago de las prestaciones por 13 semanas si el trabajador había agotado el período de goce del seguro de desempleo (Compensación por desempleo de emergencia pandémica -PEUC-).

Estas extensiones al seguro de desempleo, que actuaron sobre tres dimensiones básicas como son los ingresos provistos, las condiciones de acceso y la duración del sostén, respectivamente, son una muestra de que el esquema tradicional no está diseñado para hacer frente a una crisis sistémica como la asociada a la pandemia, lo que obliga a tomar decisiones extraordinarias. Uno de los resultados de estas políticas, especialmente el relacionado con el pago extra del FPUC, es el aumento de la tasa de sustitución de los trabajadores beneficiados. Ganong, Vavra y Noel (2020) encontraron que el 76% de los trabajadores elegibles para el seguro de desempleo entre abril y julio de 2020 tuvieron tasas de sustitución superiores al 100% de sus salarios, lo que significó que en ese contexto de disrupciones en el mercado laboral, los trabajadores de bajos ingresos fueran beneficiarios principales, con una mayor liquidez.⁸⁶ Este aspecto es interesante, ya que el seguro de desempleo no es un instrumento que se caracterice por sus impactos distributivos, especialmente porque el desempleo se ha mantenido en niveles relativamente bajos en los países desarrollados (Berg, 2015) y en los países en desarrollo -que

⁸⁶ En Falcattoni y Nygaard (2021) se presenta una revisión de la literatura sobre los impactos económicos del aumento de los beneficios del seguro de desempleo en Estados Unidos.

sí tienen problemas más graves en el mercado de trabajo- su penetración es baja por la informalidad.

En lo que respecta al financiamiento contributivo del seguro de desempleo, durante la pandemia se vio perjudicado tanto por mayores erogaciones asociadas al pago de prestaciones cuanto por menores ingresos por los impuestos al trabajo. En efecto, además de la crisis que afectó negativamente el empleo y los salarios, también los gobiernos tuvieron que brindar facilidades y reducciones de las cotizaciones a la seguridad social, para evitar la quiebra masiva de empresas. Esto implicó la necesidad de utilizar otros recursos para su financiamiento, provenientes de rentas generales, del aumento del nivel de deuda pública o de emisión monetaria.

En conjunto, puede verse que el seguro de desempleo jugó un rol importante en la atenuación de los efectos de la grave crisis económica producida por el COVID-19 sobre los ingresos de los trabajadores. Pero a la vez, y si retomamos la observación sobre la condición atípica del evento pandémico para esta política -el ser un shock sistémico-, se entienden dos situaciones de su implementación que fueron parte de un proceso de adecuación a un mundo cambiante: en primer término, vimos que por momentos se alejó de su rol tradicional, al ser extendido a grupos que históricamente no habían sido cubiertos y que por lo tanto no habían aportado a su financiamiento. En segundo término, al amparo del seguro se realizaron asignaciones extraordinarias hacia los hogares afectados (o hacia algunos de ellos). Ambas situaciones representaron transgresiones a la lógica puramente contributiva.

En una dirección similar, otro aspecto para destacar es que durante la crisis de COVID-19 en distintos países el subsidio por desempleo convivió con otras políticas, tales como el apoyo financiero a las empresas, medida prioritariamente destinada a contener las pérdidas de empleo, y no sólo a dirigir apoyos a los trabajadores desocupados cuando aquellas ya se hubieran producido.⁸⁷ Los esquemas para la combinación de estos objetivos y medidas fueron variados y han dado lugar a experiencias que es conveniente observar y analizar en cada caso. Nos aproximaremos a ese ejercicio en el apartado que continúa, con el caso argentino.

Seguro de desempleo en la Argentina: evolución e interpretaciones tentativas

Una reconstrucción general de mediano plazo

La ley 24.013 de 1991 instituyó el seguro de desempleo que se encuentra vigente en la Argentina. El contexto general en el que ello se produjo fue el de la implementación de las reformas económicas y sociales que durante la década de 1990 fueron identificadas con el Consenso de Washington y con las que se apuntaba, según los fundamentos expuestos por entonces, a obtener mejoras de la competitividad y de la productividad de la economía. Estaba previsto -y así sucedió- que el proceso de reformas económicas implicara la expulsión de trabajadores del mercado laboral formal -dando lugar a un fuerte proceso de precarización laboral- frente a lo cual se planteó la necesidad de recurrir a mecanismos de *contención social*, con clara lógica residual (Messina, 2022). Hablamos de contención *social* para aludir a una

⁸⁷ Para aproximarse al peso que tuvieron medidas de ese tipo, véase que según Velásquez Pinto (2021), el 100% de los países de la OCDE asistió financieramente a empresas (Cuadro 1).

estrategia de intervención motivada por la preocupación en torno de la vulnerabilidad social de amplios sectores afectados por las diversas reestructuraciones (económica, laboral, estatal, etc., lo que podría englobarse como “preocupación social”), pero que explícitamente pretendía evitar todo mecanismo que “interfiriera” en la dinámica económica.

En la Argentina el seguro de desempleo comparte con la experiencia internacional general su naturaleza contributiva y se cuenta entre las áreas de competencia de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).⁸⁸ Ya señalamos las dimensiones fundamentales que permiten caracterizar este instrumento en la Argentina (pertenencia al sector formal de la economía, plazos de aportes, que influyen también en el período de vigencia del beneficio, etc), y ahora podemos agregar que protege a los trabajadores del sector privado comprendidos en la órbita de la ley 24.013 (ya mencionada), aunque no alcanza a algunos grupos específicos que tienen una dinámica particular. Algunos de ellos tienen un régimen diferencial de seguro de desempleo; tal es el caso de los trabajadores rurales y de la construcción.

El número de prestaciones del seguro de desempleo alcanzó su máximo en 2002, con 259.066 casos en promedio durante el año, en línea con la fuerte crisis económica resultante de la caída de la Convertibilidad (Gráfico 1). Posteriormente, y en la medida en la que la economía comenzó a recuperarse a partir de 2003, el número de beneficios se redujo sustancialmente, para volver a aumentar en 2009, por efecto de una nueva crisis financiera internacional. En ese año la cantidad de prestaciones pagadas alcanzó los 243.487 (puede verse la proximidad con el máximo de 2002), para luego nuevamente reducirse de forma continua hasta el año 2015, cuando se registraron 63.786 casos. Desde 2016, el volumen de beneficiarios comenzó a incrementarse de forma paulatina, llegando en 2020 a 125.071 y a 138.018, en promedio, durante 2021. En diciembre de este último año el número de casos alcanzó los 126.215, de los cuales el 67% fueron hombres. Esta participación masculina en el total de beneficiarios ha sido bastante estable a lo largo del tiempo, y es consistente con la menor participación de las mujeres en el empleo formal. Luego de la pandemia, y finalizadas las medidas que habían permitido prorrogar el pago del seguro de desempleo, la cantidad de casos disminuyó drásticamente: 47.897 en 2022 y 59.745 en 2023, lo que devuelve la evolución de este instrumento a la condición secundaria -casi irrelevante- sobre la que nos preguntamos en el arranque del trabajo.

La paradójica evolución de los proyectos políticos respecto del seguro de desempleo

La evolución que acabamos de reseñar abre la posibilidad de internarnos y avanzar en la tesis inicial, según la cual en la Argentina la restringida cobertura del seguro de desempleo tiene vinculación (aunque no exclusiva ni monocausal) con una concepción del desempleo que evalúa negativamente los beneficios monetarios directos y no condicionados a la PEET. Dado que *hablar del desempleo es hablar, concebir y disputar una noción de trabajo y de empleo* (y, parafraseando a Topalov, 2000, es también delinear los múltiples márgenes de ambos), nos acercamos a una definición de esa perspectiva diciendo que se trata de la visión “trabajista sobre el bienestar” (Arcidiácono, 2012; Logiudice, 2017; Arcidiácono y Gamallo, 2022), que puede resumirse en la premisa de que para los no propietarios el trabajo remunerado es (casi) la única fuente de una vida legítimamente ganada. A nuestro juicio, tras ese postulado se abre entonces un espacio que simbólicamente y materialmente impugna por disvaliosa e indeseable toda intervención laboral que no dé lugar a una relación salarial formal activa y directa; y que apenas

⁸⁸ La ANSES fue creada como ente descentralizado en el año 1991 y es el principal organismo nacional de la seguridad social.

admite intervenciones remediales y transitorias, cuando ellas se inscriben en la línea del “mientras tanto” [se alcanza aquella condición], según la ya clásica expresión de Pilar Arcidiácono (2012).

Esta cosmovisión precede en mucho al período que recorremos en este texto: Grondona, por ejemplo, releva la oposición entre “políticas de pleno empleo” y “seguro de desempleo” que en 1975 se planteó en los debates parlamentarios sobre las crisis del empleo, cuando fuerzas y corrientes pro-obreras y pro-sindicales advertían sobre el riesgo de “naturalización del desempleo” que podría significar la sanción de un seguro (Grondona, 2014, p.116-119). Y es también una concepción que en lo que hace a la relación trabajadores-estado, refuerza el mandato del trabajo “en cualquier condición” (Grassi, 2003) para los primeros, y que se constituye en un parámetro para la evaluación de políticas, para el segundo. Lo que queremos decir es que para la cultura “trabajista” el aumento del número de beneficios no tiende a ser considerado una fortaleza de la institucionalidad de la protección, sino un indicador de una política económica y laboral fallida, debido a la insuficiencia de puestos de trabajo que estaría poniendo en evidencia. Esto acompañó las interpretaciones oficiales de la política socio-laboral a la salida de la crisis 2001-2002, cuando en los organismos especializados la disminución del número de prestaciones de desempleo era tomada casi mecánicamente como demostración del éxito de la gestión, porque (sin más) “mostraba que las y los trabajadores no necesitaban recurrir al seguro de desempleo”.⁸⁹ En lo que cabe, esa idea impregnó también otras políticas, como la previsional: la moratoria puesta en marcha en el año 2014 para habilitar el acceso a la jubilación a población trabajadora que no reunía los años de aportes exigidos culminaba en el año 2003, bajo el supuesto de que a partir de entonces ya no sería necesario implementar mecanismos de excepción porque el acceso al trabajo formal se había restablecido.

La contrapartida necesaria de esa concepción ha sido que a lo largo del período que reconstruimos “la colocación” adquiriera un papel prioritario para el objetivo de la “inclusión”, pues sería la genuina concreción del derecho al trabajo (Etchichury y Alvarez, 2020) y hacia ella (y no hacia políticas pasivas de protección del ingreso) se orientó la presión para la participación del estado en la cuestión; de allí la competencia entre “políticas de pleno empleo” y “seguro de desempleo” a la que ya aludimos. De hecho, hasta mediados del siglo XX fue común registrar la resistencia de grupos sindicales a formas diversas de aseguramiento/protección (e incluso, no sólo políticas relativas al desempleo eran resistidas). Y algo más: en ocasiones, ello ocurría en simultáneo con la propuesta de cambios estructurales con ciertos rasgos universalistas por parte de gremiales empresarias.⁹⁰

Precisamente de este contraste surge nuestro título de “evolución paradójica” para este apartado: organizaciones gremiales de trabajadores que anteponían la “colocación” a la protección económica y grupos empresarios y corrientes conservadoras que en muchos períodos sostenían posturas favorables al seguro de desempleo con rasgos amplios.

¿Qué (y cómo) se explica este escenario? A nuestro juicio, hay dos razones: la primera es consignada por Grondona que, en acuerdo con Lvovich (2005), plantea que ya tempranamente

⁸⁹ Se trata de notas de campo del Proyecto “La Seguridad Social en la Argentina: diseño institucional y capacidad de protección de distintas categorías de trabajadores”, dirigido por S. Hintze y C. Danani. Instituto del Conurbano/Universidad Nacional de General Sarmiento, 2008-2012.

⁹⁰ Daniel Lvovich ha trabajado especialmente en este cruce (Lvovich, 2005). Para bucear en diversos ámbitos de la seguridad social, véanse Flier (2000), Lvovich y Suriano (2005), Golbert (2010), Falappa y Mossier (2014) y Osuna, 2017.

-durante las tres décadas de 1920 a 1940- el seguro de desempleo era preferido por los grupos empresarios en virtud del menor costo comparativo propio, frente a la indemnización por despido (como ya dijimos en el apartado 2, esta es íntegramente abonada por la parte empleadora, mientras el seguro socializa los costos). Pero al avanzar en ese recorrido hasta la situación actual, vemos que a partir de la década de 1990 se asoma y se afianza una segunda razón, que por cierto no niega la validez de la interpretación anterior: proponemos pensar que el caso argentino exhibe la confluencia entre aquella (también temprana) concepción “trabajista” y una legislación y un sistema laboral caracterizados por un reconocimiento relativamente robusto de los derechos laborales, confluencia que hacia fines del siglo XX dio lugar a una situación en la que el seguro de desempleo dibujó una pirueta inesperada. Sintéticamente dicho: el seguro de desempleo es visto por el sector empresario como potencial palanca de procesos de flexibilización laboral. Ello deriva del hecho de que se espera que el beneficio que provee el seguro sea más rápido y menos litigioso, y que por esa razón resulte más atractivo, ya que adquiere el carácter de “trámite; y esa formalización, entonces, “enfriaría” el núcleo sustantivo de la relación social a la que se refiere, poniendo de relieve la compensación por la “pérdida de ingresos” y desdibujando el carácter impuesto de esa pérdida, que se sostiene en la fuerza que provee la propiedad.

Según creemos, es en virtud de esto que el seguro puede jugar el papel de factor de “normalización” de una mayor puesta en disponibilidad de la fuerza de trabajo a favor de la parte empleadora, ya que instituye una protección parcial pero inmediatamente monetaria, a cambio de ubicar el desempleo por despido como parte del horizonte “natural” de toda relación laboral. En ese sentido, puede decirse que “desdramatiza” el evento, focalizándose en sus efectos, a los que atiende.⁹¹ Si esta interpretación fuera acertada, deberíamos reconocer que a quienes décadas antes desconfiaban del sentido del nuevo seguro en ciernes no les faltaba razón.

Para ordenar las coordenadas históricas del proceso reciente (y en curso), consignemos que (i) el seguro de desempleo fue creado en el marco del gobierno emblemático del neoliberalismo argentino en democracia (hasta el momento en el que escribimos este trabajo, la Presidencia de Carlos Menem); (ii) durante el gobierno 2016-2019 (Presidencia de Mauricio Macri) creció el número de beneficios, incluso antes de la crisis de empleo (y no “como respuesta a ella”, ver gráfico 1); y (iii) en las dos iniciativas de reforma laboral de corte neoliberal/conservador, que tuvieron y tienen lugar en el período (en el caso de la Presidencia de Javier Milei, la observación es contemporánea con este trabajo) la reforma de este seguro fue invocada como un instrumento protagónico. Esto nos permite afirmar que los avances en general del seguro de desempleo, tanto en términos de los debates sobre su lugar en los sistemas laboral, de protección del trabajo y del bienestar como en términos empíricos (cobertura vertical y horizontal, gasto público comprometido, aspectos institucionales) se deben a la insistencia e iniciativa de las corrientes más distantes del ideario de los derechos sociales.

Sin embargo, creemos que la política que hasta el momento de elaboración de este trabajo fue presentada como parte de las reformas laborales que se impulsan suma otro vericuetos que complejiza doblemente la cuestión: nos referimos al conocido como fondo de cese laboral (FCL). Para contribuir a su comprensión, digamos que tanto en su sentido como en el diseño muy general esbozado hasta el momento, la propuesta sigue el proyecto presentado por el Poder

⁹¹ Concorre en apoyo de nuestra interpretación una declaración casi caricaturesca que en enero de 2017 hiciera Miguel A. Ponte, por entonces Secretario de Empleo de la Nación, cuando afirmó que “la posibilidad de entrar y salir del mercado laboral hace a su esencia; es como comer y descomer” (entrevista radial, 9/1/2017).

Ejecutivo en 2017, durante el Gobierno de Mauricio Macri (art.39 a 41 de dicho proyecto). El FCL consiste centralmente en la constitución de un fondo de desempleo nominal e individual, vía la apertura de cuentas a las que íntegramente aporta la parte empleadora. Esos fondos son retirados por el trabajador en ocasión del despido, o incluso de la finalización de la relación laboral por otros motivos. En la versión original del Decreto de Necesidad y Urgencia enviado por el Poder Ejecutivo el 23/12/2023 (en adelante, DNU 70/2023) esa integración de aportes exclusivos por la parte empleadora se ubica en un máximo de 8 % mensual de la remuneración computable (art. 81, aunque la experiencia internacional es más variada al respecto), lo que fue considerado exagerado y potencialmente ruinoso por distintos sectores empresarios que en entrevistas periódicas llegaron a plantear que esa obligación los pondría “sin falta” (SIC) frente a una completa insolvencia.⁹²

Del mismo modo que propusimos considerar que el seguro de desempleo ha sido y es percibido como instrumento de flexibilización, digamos que esta modalidad indemnizatoria presenta tres cambios paradigmáticos: el primero es que fomenta la “pluralidad” de modalidades de compensación/reparación para el trabajador, por decisión acordada aparentemente en el nivel del convenio colectivo de trabajo⁹³; el segundo es que representa una vuelta de tuerca a la privatización de las relaciones laborales por lo que implica en cuanto a individualización del riesgo (Chavez Molina y Carpenter, 2022) y de la protección, que se concreta en un doble mecanismo, de creación de “cuentas de capitalización”, con funcionamiento similar al de los largamente conocidos fondos previsionales por un lado, y de negociación individual entre las partes por el monto a abonar/cobrar, por otro. Y el tercero, y a nuestro juicio más importante, es que contribuye a la consolidación y profundización de los procesos de financiarización del sistema de protección.⁹⁴

Asimismo, este último aspecto abre potencialmente la puerta a un nuevo proceso de reconfiguración sindical, de lo que (muy especialmente, en la década del '90) tendió a identificarse como “sindicalismo de negocios (o empresarial)” (Alonso, 2000; Murillo, 2001; Etchemendy, 2011, Ghigliani, Grigera y Schneider, 2012, entre otros). Nos referimos a la participación de las organizaciones sindicales (vale decir, de sus dirigencias) en la conducción política y/o comercial de las empresas emergentes de los procesos de desregulación económica, en esa ocasión aquellos especialmente vinculados con la seguridad social (principalmente, sistema de jubilaciones y pensiones y de obras sociales (Danani, 2003 y 2011). Pese a la escasa visibilidad pública de las negociaciones actuales, así como a las condiciones radicalmente diferentes de los postulados y procesos de las reformas socio-laborales en discusión, la propuesta del FCL objetivamente abre un espacio social, político e institucional para la participación sindical en la gestión de las cuentas individuales y de sus fondos, lo que parece

⁹² Cabe decir que ese rechazo es recogido con frecuencia en las discusiones y la experiencia internacional sobre el tema, ya que -en efecto- la propuesta convierte “un costo eventual en un costo corriente” (Beccaria, 2018, 25); vale decir: lejos de abaratar el costo laboral, lo *encarece*, y parece asentarse en una combinación de razones (todas ellas, estratégicas).

⁹³ Destacamos la incerteza del mecanismo porque en el proyecto no es claro si la competencia del CCT sería habilitante (con decisión final en las unidades económicas puntuales) o mandatoria.

⁹⁴ El art. 82 permite a los empleadores “la contratación de un sistema de capitalización a su costo”, destinado a “solventar la indemnización prevista en el presente artículo y/o la suma *que libremente se pacte entre las partes para el supuesto de desvinculación por mutuo acuerdo*” (art 81). Para una panorámica de la temática de la financiarización, véase Nougues (2020, 2023), Lavinas, 2023, entre otros. A nuestro juicio, esta redacción es una invitación a acuerdos entre las partes por fuera del control y arbitraje estatal.

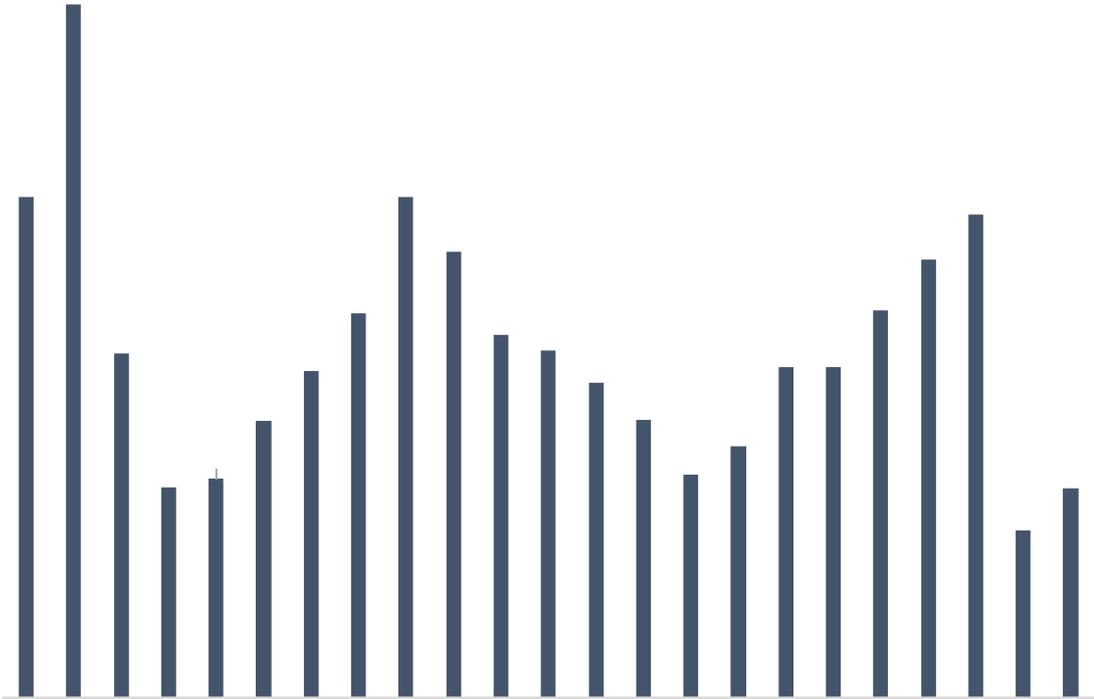
haber concitado la atención de grupos gremiales en las negociaciones parlamentarias, y que de materializarse podría integrarse a la discusión de una más amplia reforma laboral.

Como quedó dicho en la presentación, aquí nos propusimos aportar elementos de análisis que mejoren nuestra comprensión de la escasa relevancia de largo plazo del seguro de desempleo en la Argentina como instrumento de protección. Emprendimos ese objetivo poniendo en relación el desempeño del seguro y distintas propuestas debatidas desde su creación. Luego de haber realizado ese recorrido, en el próximo apartado volvemos a la información empírica, a fin de llamar la atención sobre los aspectos más relevantes de esa relación, así como sobre las posibilidades de conjeturar sobre el rumbo posible frente a lo que emerge como un nuevo ciclo de reforma laboral.

2024, punto de llegada y de partida: evolución de la protección y desprotección frente al desempleo

Empezamos por el Gráfico 1: en él puede observarse que a lo largo de los 23 años transcurridos desde la crisis 2001-2002 el número de beneficiarios del seguro de desempleo osciló entre los 50.000 y 143.000. Deliberadamente dejamos en reserva los casi 200.000 del año 2002, porque corresponden al punto máximo de la crisis de la Convertibilidad y -a nuestro juicio, y como parte de la tesis que planteamos- ha funcionado como una línea de flotación que ninguna gestión querría superar.

Gráfico 1. Beneficiarios de la prestación por desempleo (2001-2023)



Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS)

Este gráfico 1 permite ver las marcadas oscilaciones (subas y caídas) en el número de beneficiarios a lo largo del período. Y en virtud del enfoque que hemos adoptado, esa evolución nos interesa especialmente a fin de indagar si en distintos momentos se constituyen patrones en el contrapunto entre situación socioeconómica y laboral y proyectos sociopolíticos en pugna. En este caso, concretamente, nos importan el período 2010-2015 (de caída ininterrumpida del número de beneficiarios en un período que no se caracterizó por la bonanza laboral) y su contrario, el marcado aumento de prestaciones durante el trienio 2016-2019. Puede decirse que se trata de los dos períodos en los que se hace más patente la importancia de la resistencia/rechazo a fortalecer el seguro (administraciones kirchneristas) y la disposición a hacer uso de él (administración de Juntos por el Cambio, respectivamente).⁹⁵

Esta interpretación se refuerza con la evolución que presenta Messina (2022, gráfico 3), en la que para un período similar (2003-2019) aporta al análisis información sobre beneficiarios de un conjunto de programas de protección para trabajadores desempleados. De su análisis destacamos dos cosas: en primer lugar, el escaso peso del seguro de desempleo con respecto a otros programas de transferencias para trabajadores desempleados por parte del Ministerio de Trabajo y del Ministerio de Desarrollo Social⁹⁶ (en particular hasta 2012, cuando prácticamente la totalidad de los programas fueron disminuyendo hasta casi desaparecer); y en segundo lugar permite ver la baja volatilidad de la cantidad de prestaciones de desempleo en comparación con la de los restantes programas. Esto último también permite inferir la irrelevancia que ha tenido el seguro de desempleo en las políticas sociales, en el sentido de que no se ha visto afectado por rediseños y cambios programáticos como sí ha pasado con otras políticas, incluidos otros componentes del sistema de seguridad social. A la vez, cabe decir que lo presentado por Messina es plenamente compatible con la información aportada por Arcidiácono y Gamallo (2022), de cuyo análisis surge un dato clave: cualquiera de las intervenciones de las que hablamos superó, cada año, el número de beneficiarios del seguro de desempleo.

Hasta aquí nos referimos a números absolutos de beneficiarios y, eventualmente, de prestaciones. Ahora observaremos otro atributo que, aunque relacionado, debe distinguirse: la cobertura. Al respecto, apuntamos que, pese a la mayor cantidad de prestaciones por desempleo que se pagaron en 2002, la cobertura en ese año fue de solamente el 6,1% de los trabajadores desempleados (Gráfico 2). Esto muestra que, debido a la elevada informalidad laboral, aún en un contexto en el que el PIB se redujo más del 10%, el seguro de desempleo no fue capaz de brindar protección adecuada ni de permitir cubrir el costo de la reproducción del trabajo (Neffa et al. 2014); y agreguemos que la situación se agudizó como consecuencia de la crisis misma, ya que aumentó la informalidad, alcanzando a alrededor del 50% de los asalariados. Una vez más, entonces, la informalidad explica la importancia que cobró en 2002 la creación del Plan

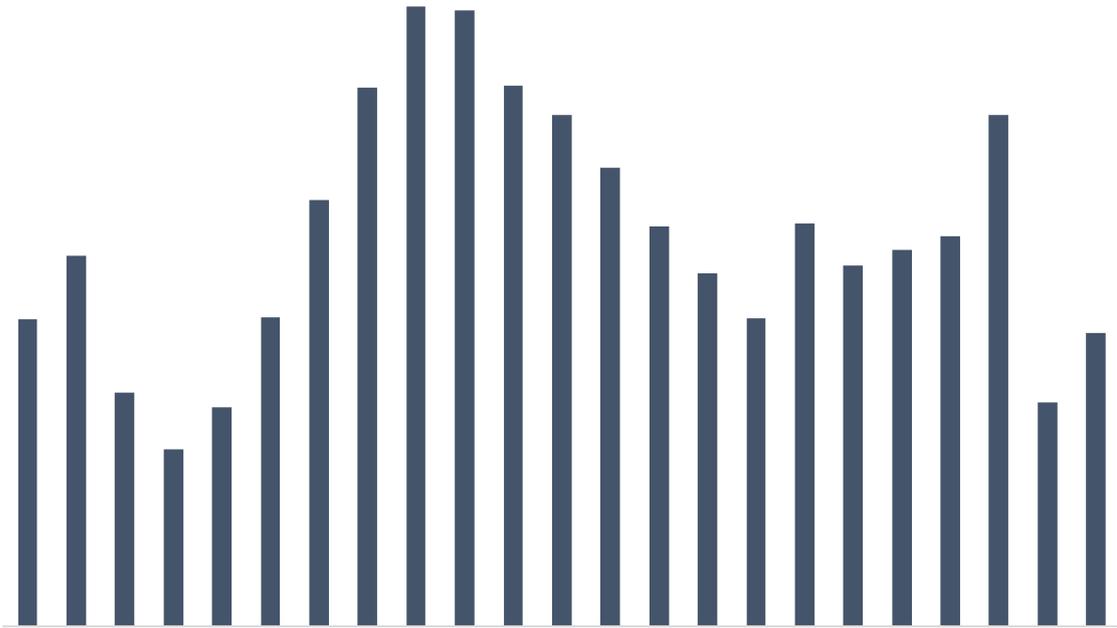
⁹⁵ En efecto, creemos que la relevancia de esto que hemos denominado “concepciones” acerca del desempleo y el seguro de desempleo es aún más nítido para el período 2016-2019, cuando el gobierno de Juntos por el Cambio aumentó notablemente el número de beneficios -según nuestro enfoque, compatible con su concepción- a la vez que, presionado por el conflicto con las organizaciones sociales, aumentó y formalizó los programas del Ministerio de Desarrollo Social.

⁹⁶ Dada la frecuencia con la que en los últimos años los gobiernos tomaron iniciativas de reformas de la institucionalidad el Poder Ejecutivo (y especialmente en el Área de Presidencia de la Nación), decidimos conservar las denominaciones vigentes en cada ocasión, a la vez que advertir al lector y la lectora de qué área ministerial se trata. En este caso, señalamos que el gobierno encabezado por Javier Milei, triunfante en noviembre de 2023 y asumido el 10/12/2023, fusionó los ministerios de Trabajo, Educación y Desarrollo Social, con el objeto explícito de centralizar el abordaje de “los problemas sociales”, dando a ese ministerio el nombre de “Capital Social”.

Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, dirigido a personas sin empleo que pertenecieran al sector informal, y que de acuerdo a la Cuenta de Inversión 2003 publicado por la Contaduría General de la Nación, llegó a tener alrededor de 2 millones de beneficiarios en 2002-2003.

A partir de entonces, la mayor cobertura del seguro de desempleo se logró en 2009-2010, en el contexto de la crisis financiera internacional, cuando alcanzó valores del 10,2% del total de desocupados. Esto se explica por el hecho de que, a diferencia de otras crisis, esta se produjo en un marco en el que se había recuperado el trabajo asalariado formal desde 2003, por lo que había un mayor número de trabajadores que cumplían con los requisitos de acceso (principalmente, la formalización). Posteriormente, la cobertura (al igual que la cantidad de beneficiarios) comenzó a descender, hasta alcanzar un mínimo en 2015 del 5,1% y desde entonces retomó una tendencia ascendente hasta ubicarse en el orden del 6-7%, inclusive con los efectos de la pandemia mediante. Recién en 2021 la cobertura trepó al 8,5% de los trabajadores desocupados, pero cayó en los años siguientes hasta llegar al 4,8% en 2023, en un contexto en el que conviven un nivel de desempleo bajo con salarios reales que han experimentado una fuerte caída desde el 2018.

Gráfico 2: Cobertura del seguro de desempleo (2001-2023). En porcentaje del total de desempleados urbanos



Fuente: elaboración propia sobre la base de MTEySS y Ministerio de Economía

También la “generosidad” del beneficio influye en la evolución de los beneficiarios y en la cobertura del seguro. Concretamente, hablamos de la capacidad de reemplazo del salario y de su poder de compra, ya que podría argumentarse que, en caso de que la prestación monetaria fuera muy baja, potenciales beneficiarios no tendrían incentivos para tramitarlo, ya que la

inversión de tiempo en la realización de trámites no se vería recompensada con un beneficio satisfactorio.

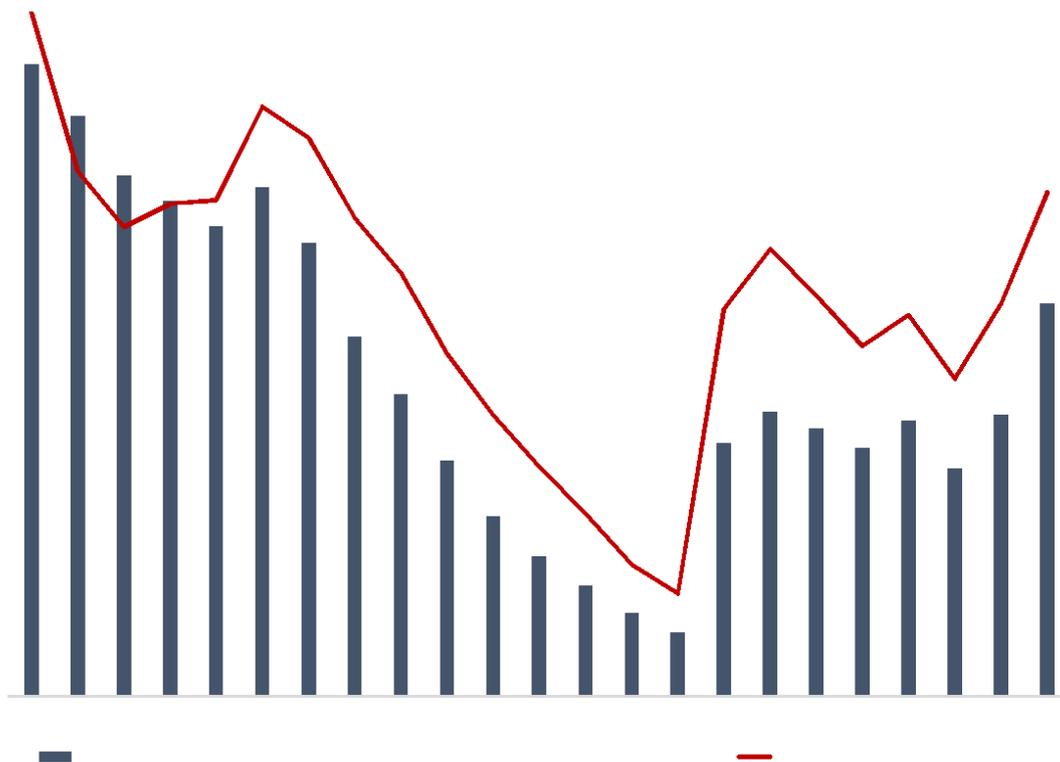
En 1991, año de su creación, la prestación del seguro de desempleo se estableció en el 50% de la remuneración neta del trabajador, con un mínimo de \$150 y un máximo de \$300. Dichos valores fueron actualizados recién en 2006, cuando se elevó el máximo a \$400, para posteriormente quedar congelados hasta 2016. En ese año, las prestaciones por desempleo se actualizaron fijando un valor mínimo de \$1.875 y un valor máximo de \$3.000. Entendemos que los propios vacíos de decisión respecto de la materialidad de los beneficios durante tan largos períodos -correspondientes a los gobiernos del Partido Justicialista en las sucesivas presidencias de N. Kirchner y C. Kirchner- son un indicador concluyente de la activa limitación (aún más, rechazo) de esta política como un instrumento relevante. Luego, los montos fueron actualizados de forma periódica a través de decisiones del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Vale destacar que, si bien dicha potestad había sido establecida originalmente por la ley 24.013, en la práctica recién a partir de 2017 se comenzó a hacer de forma regular. Esto indica que, aunque desde niveles bajos, el gobierno de Juntos por el Cambio (asumido en diciembre de 2015) intentó mejorar la cobertura vertical del seguro de desempleo, lo que recién en el siguiente período de gobierno fue continuado por el Frente de Todos.

De hecho, en septiembre de 2023, mediante la Resolución 15/2023 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil se aumentó del 50% al 75% el porcentaje que la prestación por desempleo representa del salario neto del trabajador cesanteado, con un mínimo equivalente al 50% del salario mínimo, vital y móvil vigente y un máximo del 100% del mismo. En diciembre de 2023 eso representaba una prestación mínima de \$78.000 y máxima de \$156.000 respectivamente.

El gráfico 3 muestra la continua caída de la prestación promedio del seguro de desempleo desde 2001 hasta 2015, tanto como porcentaje de la remuneración promedio de los trabajadores privados registrados, como en términos reales (esta caída sólo fue interrumpida en 2006, por la actualización del monto otorgada ese año). Como ya dijimos, desde 2016 la prestación se incrementó en términos monetarios y recuperó cierta capacidad de reemplazar salarios (10,2% en el período 2016-2023). Si bien dicha magnitud es todavía baja en comparación con la tasa de reemplazo del 23,1% que tuvo en 2001, es claramente superior a los valores de los años previos ya que, por ejemplo, en 2015 había caído hasta el 2,3% del salario privado registrado. Además, hay que destacar que a partir del cambio normativo de septiembre 2023, que implicó el aumento del porcentaje que reemplaza la prestación (del 50 al 75%) y del incremento de los pisos mínimos y máximos de la misma (ligados al salario mínimo), se espera que la tasa de reemplazo efectiva del seguro de desempleo se incremente durante 2024.

Con respecto al valor de la prestación promedio del seguro de desempleo en términos reales, en el mismo gráfico 3 observamos que se recupera en 2016-2017, para luego caer (como los salarios promedio de la economía) en los años siguientes. Sin embargo, en 2022-2023 la prestación se recupera aún con la aceleración del proceso inflacionario, en línea con la actualización de los montos mínimos y máximos del seguro y su indexación al salario mínimo, vital y móvil a fines de 2023.

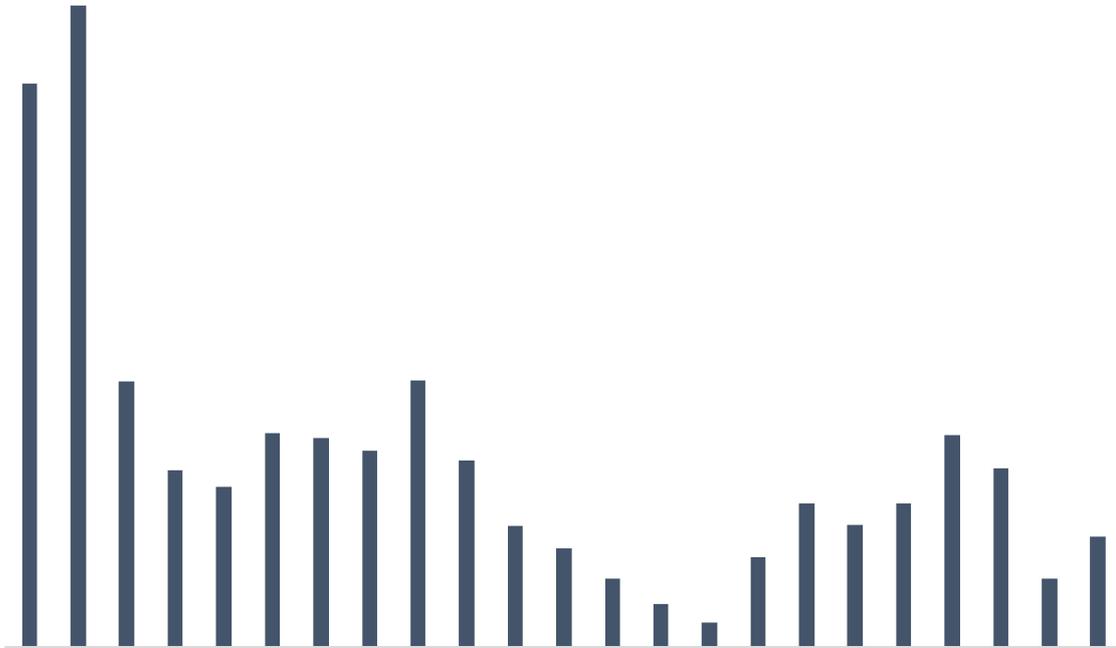
Gráfico 3. Evolución de la prestación promedio de la prestación por desempleo. (2001-2023)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MTEySS, IPC-INDEC, IPC 7 Provincias e IPC Congreso

Por su parte, el gráfico 4 muestra la evolución del gasto público en el seguro de desempleo, que por su parte también muestra la baja importancia cuantitativa que ha tenido el programa durante el siglo XXI. En efecto, el gasto devengado en el seguro alcanzó su máximo en 2002, con aquel 0,14% del PIB ya mencionamos en la introducción, para luego decrecer de forma continua. Recién a partir de 2016, con el aumento en el valor de las prestaciones y en la población cubierta, cambió la tendencia decreciente, pero aún continuó en niveles bajos. En 2020, en plena pandemia, el gasto en seguro de desempleo llegó al 0,05% del PIB, cuando el IFE, destinado a personas en edades activas sin empleo registrado o cuentapropistas de bajos ingresos alcanzó 1,0% del PIB. Sin embargo, podemos destacar que durante 2020 y 2021 se extendieron de forma sucesiva los plazos durante los cuales los trabajadores beneficiarios del seguro pudieron cobrar la prestación, lo que objetivamente mejoró su capacidad protectora. En 2022 y 2023, pese al aumento de las prestaciones en términos reales, el gasto cayó a tan sólo 0,02% del PIB como consecuencia de la caída de beneficiarios en comparación con los años anteriores.

Gráfico 4. Gasto público en el Seguro de Desempleo (2001-2023). En porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía de la Nación e INDEC

Conclusiones

En este trabajo abordamos el rol jugado por el seguro de desempleo en la Argentina como instrumento de protección de ingresos y de intervención en el mercado de empleo desde su creación, en 1991, y hasta inicios de 2024. La definición del período, como se ve, incluye el examen y análisis de la situación atravesada durante la pandemia de COVID-19 y de su salida. Con apoyo en la literatura especializada y en información de investigaciones recientes, caracterizamos el recorrido de este componente de la seguridad social en términos de un tránsito desde su “ausencia” durante la absolutamente mayoritaria parte del siglo XX, dada su muy demorada creación, hasta la “irrelevancia” actual, en virtud de su muy escasa cobertura poblacional y su también insuficiente capacidad de satisfacción de necesidades para la población que accede al beneficio. La tesis con la que trabajamos afirma que ambas situaciones (ausencia e irrelevancia) tienen un origen común, que es el estar inscriptas en una cultura política y social en la que predomina una visión que resiste toda transferencia de ingresos que no esté fundada en la directa prestación de trabajo. Acordamos en llamar “trabajismo” a esa concepción (Arcidiácono, 2012).

A continuación, enunciaremos algunas conclusiones -más propositivas que concluyentes, si se nos permite el juego de palabras- que aluden a los dos momentos de relevamiento y análisis (pasado y presente) y una serie de preguntas con las que proyectamos el trabajo hacia lo que es dable esperar en materia laboral y de protección ante el desempleo en el futuro.

En la reconstrucción histórica del recorrido seguido por el seguro retomamos trabajos que en distintos momentos ya habían advertido sobre el perfil paradójico o sorprendente de los debates y las luchas en las que se mentaba a este instrumento, durante las décadas del '30 al '70 del siglo XX. En ese ejercicio, nos afianzamos en la afirmación de que la concreción y las principales discusiones y transformaciones del mismo han venido produciéndose a instancias e iniciativas de las propuestas de grupos más vinculados con el sector empleador que con el de los trabajadores, y más volcados a esas perspectivas que a las del “progresismo” o favorables a los derechos sociales; y, en simultáneo, coincidimos con el interés de esos mismos estudiosos en internarnos en las razones de ese posicionamiento, completado con la negativa insistente por parte de los grupos sindicales a aceptar la creación de una protección formalizada estandarizada para el período de desempleo. En ese contrapunto, proponemos concebir el seguro de desempleo como un posible “vector de flexibilización”, figura que sutura la incómoda posición del observador, que encuentra que proponen su creación y su expansión aquellos de quienes se espera que se desentiendan de esa situación, y que por el contrario lo apoyaran quienes sostienen la defensa de los derechos sociales. A nuestro juicio, este alineamiento frente a la problemática y ante los distintos actores es fundamental, pues funciona de manera similar a como ocurre (o no ocurre) la discusión sobre la reforma laboral: por (fundado) temor a que una correlación de fuerzas desfavorable conduzca a una reforma que recorte derechos laborales y empeore las condiciones, las organizaciones de trabajadores tienden a postergar y rechazar la presentación de propuestas y el inicio de su discusión... pero la reforma laboral es un proceso ya lanzado (de facto), y los canales opacos por los que discurre en realidad debilitan los derechos que se pretende defender, porque debilitan el apego a la ley y consienten y naturalizan su vulneración.

En lo que hace al presente, en términos institucionales analizamos la cobertura, tasa de reemplazo y gasto público del seguro de desempleo. En coincidencia con otros estudios, encontramos que una parte sustancial de la baja cobertura obedece al aumento de la informalidad, en la medida en que se convierte en una barrera institucionalmente infranqueable para el acceso. Permítasenos ampliar la idea, pues podría parecer contradictoria con el planteo general del trabajo: estamos diciendo que una informalidad creciente en volumen, proporción y condición (pues no es sólo laboral sino que tiñe todas las relaciones y ámbitos de la vida social) y que ya enlaza la experiencia de al menos dos generaciones, hace que el seguro de desempleo (como otras protecciones) quede desplazado por completo del espacio de los derechos y de su reivindicación. En nuestra perspectiva, ello hace a esa “paradójica” situación en la que, decíamos, los potenciales beneficiarios se alejan de la pretensión de acceso y los sectores empresarios proponen su sanción.

En cuanto a la tasa de reemplazo, pudimos registrar dos períodos muy definidos: en el primer se vieron escasas intervenciones hasta 2015 inclusive, con extensos períodos de no-acción estatal en cuanto a la actualización del valor del beneficio, lo que en contextos inflacionarios como los registrados desde el año 2007 hasta la fecha, implicó un deterioro significativo de la capacidad de protección, en el sentido de proveer a la satisfacción de necesidades para la vida. Finalmente, y en cuanto al gasto, combinamos el análisis con información de otras políticas, lo que permitió ver que el escaso impulso del seguro de desempleo no obedece centralmente a restricciones fiscales sino a la priorización de otros agentes, otros beneficiarios y otras modalidades de atención.

El segundo período se inicia en 2016, cuando puede observarse un relativo cambio de patrón en las definiciones fundamentales del seguro. Nos referimos al hecho de que desde entonces las prestaciones vienen actualizándose de manera más razonable, incluso desde 2003 ligada al

salario mínimo, vital y móvil. Ello significa una indudable mejora en términos reales y en términos de tasa de reemplazo del salario, aunque debe decirse que, debido al severo atraso salarial del período, la mejora en términos reales no es fácil de percibir en la realidad. Aún así, ocurre, y debe agregarse la extensión de los plazos de cobro durante la pandemia. Esto indicaría que puede haber un intento de robustecer este seguro como instrumento de protección de los salarios, en un marco en el que algunos referentes políticos plantean la eliminación de la indemnización por despido y su reemplazo por otros mecanismos de suavización de ingresos. De hecho, uno de los argumentos que presenta el trabajo es que en la decisión de utilizar o no el seguro de desempleo intervienen motivos y procesos de distinta índole, y hemos intentado profundizar en aquellos de carácter ideológico y conceptual, más allá de la dimensión fiscal del tema. En efecto, que con posterioridad a la creación del seguro de desempleo se hayan llevado adelante programas de transferencias de ingresos a cargo del Ministerio de Trabajo o Desarrollo Social, permite afirmar que la restricción fiscal no fue el principal determinante de la insuficiente expansión del seguro de desempleo.

Reconstruido de este modo el panorama, un reforzamiento del seguro de desempleo en simultáneo con el desmantelamiento a escala de programas sociolaborales -tal como tempranamente se puso de manifiesto en el gobierno asumido en diciembre de 2023- no habría de llamar la atención. Ello podría implicar la pretensión de un ambicioso reordenamiento del sistema laboral y de protección en dirección a un ya declarado y directo abaratamiento del costo de disposición de la fuerza de trabajo por parte de las empresas y del restablecimiento de principios de carácter más firmemente contributivos, tal como se intentó -con éxito limitado- durante el período 2016-2019.

Finalmente, pero en plena consonancia con lo anterior, existen condiciones para conjeturar la inauguración de un nuevo ciclo de realineamiento sindical global, con previsible nuevos agrupamientos y fracturas en su interior. Según creemos, la viabilidad y concreción final de la modalidad del FCL, la más “novedosa”/disruptiva de las propuestas en danza, dependerá en buena medida del curso que sigan los procesos sindicales, en lo que hace a las relaciones internas y externas. En resumen: si surgirá un nuevo balance entre poder sindical y derechos laborales y, en ese caso, cuál será su contenido.

Bibliografía

Alonso, G. (2000), *Política y Seguridad Social en la Argentina de los '90*. Buenos Aires, Madrid: Miño y Dávila Editores.

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

Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2022). “La crisis del empleo y las transferencias de ingresos a la población en edades centrales” En Gamallo, G. (2022) *De Alfonsín a Macri. Democracia y política social en Argentina (1983-2019)*. 1° edición. Buenos Aires. Eudeba.

Beccaria, L. (2018). Un análisis de la reforma laboral y de la reducción de las contribuciones patronales. Buenos Aires. Fundación CECE.

Berg, J. (2015). "Income support for the unemployed and the poor". En Berg, J.: *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century*. Edward Elgar Publishing.

Bertranou, F. y Paz, J. (2007). *Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina*. 1ra. Edición. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Blanchard, O. y Katz, L. (1997). "What We Know and Do Not Know about the Natural Rate of Unemployment." *Journal of Economic Perspectives*, 11 (1): 51-72.

Bonari, D. Dworkin, D. y Starkman, D. (2015) Protección social para el desempleo. Documento de Trabajo N° 146, Programa de Protección Social. CIPPEC. Buenos Aires.

Chavez Molina, E. y Carpenter, S. (2022). "Sobre empleo y previsión social, a modo de introducción", en Chávez Molina, E. y Carpenter, S. (comps) *Empleo y previsión social. Problemáticas en Argentina y el mundo*. CLACSO, IADE/IIGG. Buenos Aires.

Danani, C. (2003) "Condiciones y prácticas sociopolíticas en las políticas sociales: las obras sociales, más allá de la libre afiliación", en Lindenboim, J. y Danani, C. (coord.), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Biblos. Buenos Aires.

Etchemendy, S. (2011) "Sobre la vigencia del modelo sindical argentino. ¿Continuidad, reforma o cambio?", en Varios autores *Ciclo de seminarios: el modelo sindical en debate*. CLACSO/Fundación Frederick Ebert. Buenos Aires.

Etchichury, H. y Alvarez, M. (2020). "El derecho al trabajo", en Bohoslavsky, J. (editor) *Covid y Derechos Humanos. La pandemia de la desigualdad*. Biblos. Buenos Aires.

Falappa, F. y Mossier, V. (2014) "Las Asignaciones Familiares en la Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991)", en Danani, C. y Hintze, S. (coord.) *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Buenos Aires, UNGS.

Falcettoni, E. y Nygaard, V. (2021). “A literature review on the impact of increased unemployment insurance benefits and stimulus checks in the United States”, *Covid Economics* 64, 186-201.

Feldstein, M. (1978). “The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment”. *The American Economic Review*, 68(5), 834–846.

Flier, P. (2000). “El desarrollo de la Seguridad Social en la Argentina: los seguros sociales. Del modelo ideal al posible., en Panettieri, J. (compilador) Argentina: trabajadores entre dos guerras. Buenos Aires, Eudeba.

Gamallo, G. (2022). *De Alfonsín a Macri. Democracia y política social en Argentina (1983-2019)*. Buenos Aires. Eudeba.

Ganong, P., Noel, P y Vavra, J. (2020). "US unemployment insurance replacement rates during the pandemic," *Journal of Public Economics*, vol 191.

Golbert, L. (2010). *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires.

Grassi, E. (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires. Espacio.

Grondona, A. (2011). “Tradición” y “traducción”: un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina” Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. [Publicada con el mismo título en 2012, Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación].

----- (2014). “El seguro de desempleo en la Argentina: reflexiones preliminares en torno de una ausencia”, *Sociedad y Economía N°27*, 99-128.

Hopenhayn, H. A. y Nicolini, J. P. (1997). “Optimal unemployment insurance”. *Journal of political economy*, 105(2), 412-438.

Lavinás, L. (2023). “Crise, financerização e desafios da redistribuição no século xxi”. *Revista de ABET N° 22, vol 2*. Diciembre 2023.

Logiúdice, A. (2017) “La asistencia social actual: entre la aseguración y la activación de los trabajadores”. En: Arcidiácono, P. y Zibecchi, C. (orgs) *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*. Buenos Aires. Biblos.

Loza, A., Calero, A., Casanova, L., D’Elia, V. y Rottenschweiler, S. (2009). *Mercado de trabajo, eficiencia económica e inclusión social*. Buenos Aires: UADE.

Lvovich, D. (2005). “Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo”, en Lvovich, y Suriano, J.(editores) *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870,1952*. Buenos Aires. Prometeo.

Lvovich, D. y Suriano, J.(editores) *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870,1952*. Buenos Aires. Prometeo.

Maurizio, R. (2021). “Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual”. *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021*.

Messina, G.M. (2022). “Políticas de mercado de trabajo en Argentina (2003-2019): fragmentación institucional y escasez presupuestaria”. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 93, 94-119.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2022a). “Boletín Estadístico de la Seguridad Social 12/2021”.

----- (2022b). “Boletín de remuneraciones de los trabajadores registrados – Serie anual Año 2021”.

Minoldo, S. y Dvoskin, N. (2023). “Informalidad, política social, heterogeneidades sectoriales y desigualdad de género en la Argentina durante el primer año de pandemia”. *Laboratorio*, 33(1), 205-236.

Murillo, V. (2001), *Labour Unions, Partisan Coalitions, and Market reforms in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Neffa, J., Panigo, D., Pérez, P. y Persia, J. (2014). “Actividad, empleo y desempleo. Conceptos y definiciones”. CEIL/CONICET. Buenos Aires.

Nougués, T. (2020). “Entre la deuda y la inclusión social. Un análisis de la financiarización de la política asistencial argentina (1983-2019)”. *Diálogos*, Vol. 21, N° 2.

----- (2023). “Políticas sociales de endeudamiento. La financiarización de la política asistencial en acción”. Ponencia presentada en el XVI° Congreso de Especialistas en Estudios de Trabajo, Comisión N° 14. 4 al 7/8/23, Buenos Aires.

OECD (2020). *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, OECD Publishing, Paris.

Osuna, M. (2017). *La intervención social del Estado. El ministerio de Bienestar Social entre dos dictaduras (Argentina, 1966-1983)*. Rosario, Pro-Historia.

Salvia, A., Poy, S. y Pla, J. (2022). *La sociedad argentina en la pospandemia: radiografía del impacto del Covid-19 sobre la estructura social y el mercado de trabajo urbano*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Topalov, Ch. (2000). “Institucionalización del desempleo y formación de las normas de empleo. Las experiencias francesa y británica (1911-1939)”. *Política y Sociedad*, 34, (33-57). Madrid.

Velásquez Pinto, M. (2014). Análisis de la protección contra el desempleo en América Latina”. *CEPAL -Serie Macroeconomía del desarrollo N° 154*

----- (2010). “Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina”. *CEPAL – Serie Macroeconomía del desarrollo N°99*.

----- (2021). “La protección ante el desempleo: medidas aplicadas durante la crisis del COVID-19”, *Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/214)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).’

Semblanzas

Sergio Rottenschweiler

Licenciado en Economía y Magíster en Economía de la Universidad de Buenos Aires; actualmente está haciendo el Doctorado en Economía en la Universidad del CEMA. Profesor e Investigador del Instituto de Ciencias y del Instituto del Conurbano de la UNGS (Área de Política Social). Co-director del proyecto La protección social a lo largo del ciclo de la vida

(Argentina 2020-2025). Co-autor del libro “Protecciones y desprotecciones (IV): Disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina (2015-2021)”.

Claudia Danani

Licenciada en Ciencia Política y en Trabajo Social; Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Profesora e Investigadora Consulta del Instituto del Conurbano de la UNGS (Área de Política Social) y del Inst. Gino Germani de la UBA. Co-coordinadora (con S. Hintze) de la serie Seguridad Social de Ediciones UNGS (Políticas, Política y Sociedad), cuyo último título es “Protecciones y desprotecciones (IV): Disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en la Argentina (2015-2021)”.

Organismos colaboradores: Instituto del Conurbano e Instituto de Ciencias/Universidad Nacional de General Sarmiento - Facultad de Ciencias Económicas y Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de Buenos Aires

Disciplina académica en la que se inscribe el artículo: Economía - Ciencia Política

Tipo, método o enfoque del estudio: Enfoque histórico, cualitativo-cuantitativo