



Revista Sociedad y Economía

ISSN: 1657-6357

revistasye@univalle.edu.co

Universidad del Valle

Colombia

Grondona, Ana Lucia

El seguro de desempleo en Argentina. Reflexiones preliminares en torno a una ausencia (1890-1989)

Revista Sociedad y Economía, núm. 27, 2014, pp. 99-128

Universidad del Valle

Cali, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99631890005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# **El seguro de desempleo en Argentina. Reflexiones preliminares en torno a una ausencia (1890-1989)<sup>1</sup>**

*Unemployment Benefits in Argentina.  
Reflections Upon an Absence (1890-1989)*

*O seguro desemprego na Argentina. Reflexões  
preliminares em torno a uma ausência (1890-1989).*

**Ana Lucia Grondona<sup>2</sup>**

Profesora Adjunta Universidad de Buenos Aires-IIGG  
antrondona@hotmail.com

**Recibido:** 25.01.14

**Aprobado:** 27.06.14

- 
- 1 Este artículo fue realizado en el marco de la investigación doctoral: "Tradición" y "traducción": un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina. Fue financiada por el Consejo de Investigación Científica y Tecnológica de la Argentina entre 2006 y 2011.
  - 2 Licenciada en Sociología. Doctora en Ciencias Sociales.

## Resumen

El presente artículo propone, a partir del análisis de diversos materiales de archivo, una agenda de investigación sobre la historia del seguro de desempleo en la Argentina. Para ello, presenta una periodización preliminar en virtud de los diversos motivos por los cuales esta forma de regulación se vio obturada entre 1890 y 1989. Se analizan cinco coyunturas relevantes para nuestro problema: a) 1913-1915; b) 1930-1939; c) 1940-1949; d) 1962-1970; e) 1975-1989. Aunque los motivos de esta obturación variaron, se señalan algunos aspectos clave en las diversas coyunturas: las relaciones de fuerza entre sindicatos y patronales, la incidencia de los expertos en el Estado y la configuración del mercado de trabajo (en su relación con la división internacional del trabajo).

**Palabras clave:** Seguro de Empleo, Cuestión Social, Argentina.

## Abstract

This article —based on the study of different documents of the archives— proposes a research agenda on the history of unemployment insurance in Argentina. We will discuss different periods that should help grasp the different reasons for which this form of regulation was blocked at different stages of the development of labor markets in Argentina between 1890 and 1989. We analyze five conjunctures relevant for our problem: a) 1913-1915; b) 1930-1939; c) 1940-1949; d) 1962-1970; e) 1975-1989. Although the reasons for this absence varied, we point out some relevant issues throughout the different periods: the power balance between labor unions and employers, the impact experts have over the State and the general labor market regulations (in relationship with the international division of labor).

**Keywords:** Unemployment Insurance, Social Issue, Argentina.

## Resumo

O presente artigo propõe, a partir da análise de diversos arquivos, uma agenda de pesquisa sobre a história do seguro desemprego na Argentina. Assim sendo, se apresenta uma periodização preliminar tendo em vista os diversos motivos pelos quais essa forma de regulação viu-se obturada entre 18890 e 1989. Analisam-se cinco conjunturas importantes para nosso problema: a) 1913-1915; b) 1930-1939; c) 1940-1949; d) 1962-1970; e) 1975-1989. Embora os motivos de dita obturação mudaram, salientam-se alguns aspetos chaves nas diversas conjunturas: as relações de força entre sindicatos e setores patronais, a incidência dos expertos no Estado e a configuração do mercado de trabalho (na sua relação com a divisão internacional do trabalho)

**Palavras chave:** Seguro Desemprego, Questão Social, Argentina.

## Introducción

El presente artículo propone una periodización preliminar para comprender las “desventuras” del seguro de desempleo como modo de intervención en el mercado de trabajo en la Argentina<sup>3</sup>. En este sentido, se nutre y se inspira en una serie de trabajos que dan cuenta del singular despliegue de la seguridad social en América Latina y, en particular, en la Argentina. Ello incluye las investigaciones ya clásicas, como el trabajo comparativo de Carmelo Mesa Lago (1978) sobre la seguridad social en la región, la indagación de Emilio Tenti Fanfani sobre las políticas de atención a la pobreza en la Argentina (1989), sobre la conformación del mercado de trabajo argentino y sus instituciones (Cortés y Marshall 1991) o la perspectiva de Aldo Isuani sobre el Estado benefactor (1985), por citar solo algunas. Asimismo, retoma los aportes de iniciativas que más recientemente se han interrogado por la dimensión histórica de la seguridad social en la Argentina, o por la de alguno de sus elementos (Lvovich y Suriano 2005; Golbert y Roca 2010; Bertranou, Palacio y Serrano 2004; Ramacciotti 2009; Haidar 2008; Aguilar 2013, Berrotarán, Jáuregui y Rougier 2004).

Puntualmente nos interesa trabajar sobre la historia de una “ausencia”, la del seguro de desempleo en la Argentina (hasta 1991). Aunque existen distintos estudios sobre las condiciones actuales y recientes de este dispositivo (por ejemplo, Velázquez 2010), hemos encontrado menos trabajos que abordan las sinuosidades de su dimensión histórica (entre ellos, Panettieri 1997; Lvovich 2005, Gaggero y Garro 2009).

En la Argentina, a diferencia de Uruguay (1934), el seguro no llegaría sino hasta 1991 (con la Ley 24.013)<sup>4</sup>. Pues bien, a riesgo de caer en un análisis contrafáctico, nos preguntaremos por los motivos de este retraso<sup>5</sup>. Nuestra hipótesis es que estos no fueron idénticos en las diversas coyunturas históricas. Por el contrario, estuvieron sobredeterminados por diversos elementos, entre los que se destacan los modos en que se configuró la matriz productiva en distintas etapas, los modos de inscripción en el mercado internacional, las características de la demanda de fuerza de trabajo, la relación de fuerzas entre los diversos sectores económicos y su incidencia en el aparato estatal, así como por la circulación de diversos imaginarios (la nación como desierto, como extensión a organizar, el Estado como promotor de un mercado interno, etc.).

---

3 Insistimos en el carácter preliminar del ejercicio que planteamos. Un trabajo más sistemático sobre los materiales de archivo que presentamos, permitiría delimitar los diferentes componentes que van componiendo la problemática de la desocupación y del seguro de desempleo. Solo una indagación más minuciosa, que pudiera tomar este artículo como insumo, permitiría establecer lo que Étienne Balibar denomina “el buen corte” (1998, 223).

4 Cabe aclarar que este esquema estuvo lejos de la cobertura lograda por los regímenes “bienestaristas” de los países centrales. Por las condiciones de acceso al seguro, solo logro cubrir una magra proporción de la creciente población desocupada. Según un documento elaborado por Mario Velázquez sobre la base de datos oficiales (2010), el seguro de desempleo en 2007 cubriría tan solo a un 12,9 % de la población desocupada. Esta cifra modesta representa, sin embargo, la mayor cobertura del seguro entre 1995 y 2008 que, por ejemplo en 1997 y en 2003 —ambas coyunturas de incremento del desempleo— cubriría tan solo a un 5,1% de esa población.

5 Esta pregunta resulta pertinente en vista de que la Argentina funcionó como vanguardia en el tratamiento de otros riesgos del trabajo, como por ejemplo los vinculados a los accidentes laborales.

A este listado, incompleto, deben sumarse las condiciones de producción del conocimiento experto y los regímenes de enunciabilidad que demarcaron (en distintos momentos) lo decible en el campo del diagnóstico social y del diseño de dispositivos de intervención<sup>6</sup>. El aporte que pretende realizar este artículo es, entonces, una periodización (preliminar, en esta instancia) capaz de historizar las mutaciones del seguro de desempleo como alternativa denegada en el horizonte de la seguridad social en la Argentina hasta 1991, atendiendo a algunas de estas variables.

Entendemos que se trata de una ausencia singularmente significativa, pues como ha mostrado Christian Topalov (1994) en Europa y los EE.UU. la estabilización de la condición salarial como tal fue concomitante con la delimitación de la figura del *paro involuntario* y su administración mediante dispositivos que fijaban a los trabajadores a un oficio. En este sentido, cabe preguntarse qué implicaciones ha tenido la falta de seguro en la delimitación de la condición asalariada en la Argentina.

Debemos señalar que las reflexiones que aquí presentamos bien podrían ser caracterizadas como un “subproducto” vinculado a un proyecto de investigación orientado por otros objetivos. Puntualmente, la pregunta de aquel trabajo apuntaba a analizar la historia reciente de los modos de gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina. Así, el análisis de las políticas del “*workfare*”<sup>7</sup> nos condujo, rápidamente, a interrogarnos por el estado de cosas previo que estas venían, presuntamente, a reformar.

Pues bien, una de las singularidades más relevantes tanto de la “traducción” de la flexibilización laboral como del *workfare* es que ambas fueron diseñadas para modificar un modo de gestión de la fuerza de trabajo (el “bienestarismo”) que en la Argentina, en lo referente al empleo/desempleo, no existió como tal. Este esquema había combinado, en una misma matriz de gobierno, intervenciones informadas por una mirada tecnocrático-económica sobre las *variables* del mercado (keynesianismo), una organización de acuerdos (que orientaban y posibilitaban la acción y expansión de las economías nacionales) y un sistema de seguros (que incluían el de desempleo) que conjugaban una forma singular del derecho (el derecho social, una de cuyas formas fue el *welfare*<sup>8</sup>). En Argentina, sin embargo, esos elementos se presentarían desarticulados. En consecuencia,

- 
- 6 Nuestra perspectiva teórica, inspirada en los aportes de Louis Althusser (1998), reconoce autonomía y especificidad a las diversas esferas de la práctica social, entre ellas la producción de conocimiento experto, sin desatender con ello las relaciones de sobredeterminación y determinación en última instancia.
  - 7 Este fue el nombre que recibió la reforma anglosajona del “Estado de Bienestar”, en virtud de un juego de palabras entre *welfare* (programas de asistencia) y *work* (trabajo). Bajo tal denominación se incluyen los programas que requieren que los “beneficiarios”, como contraprestación por la asistencia recibida, trabajen o se involucren en sistemas de entrenamiento, capacitación o intermediación laboral, es decir, participen en programas de *trabajo* o de fomento a la *empleabilidad* individual. Se proponen como modo de “activar” a los beneficiarios “pasivos” de seguros de desempleo o programas de seguridad social. El primer programa *workfare* en la Argentina se puso en marcha en 1995 y el primer análisis de estos esquemas corresponde a Marshall (1997).
  - 8 De este modo se conoció la recepción universal de un ingreso por niño en el caso de las familias con ingresos insuficientes. En la acepción corriente en los Estados Unidos el término se asocia al programa *Aid to Families with Dependent Children* puesto en marcha por la gestión de Roosevelt en 1935.

observamos que las condiciones del empleo distaban mucho de las “rigideces” del contexto europeo, al tiempo que aquí nunca se habían desarrollado ni políticas pasivas frente a la desocupación ni un esquema de seguridad social asimilable al *welfare* estadounidense<sup>9</sup>.

A fin de componer la periodización que presentamos, hemos tomado diversas coyunturas históricas que, según nuestra indagación, resultan relevantes para el problema en cuestión. Fundamentalmente, nos hemos valido del estudio de los Diarios de Sesiones de la Cámara de Diputados y de la de Senadores. En virtud de diversas remisiones, hemos incorporado otros documentos de archivo a nuestra investigación (por ejemplo, informes encargados por las Cámaras, Censos realizados por la Dirección Nacional de Trabajo, documentos producidos desde centrales obreras o empresariales, etc.).

El presente texto está organizado en seis secciones. En la primera, analizaremos el modo en que se configuró el problema del desempleo entre 1890 y 1913, etapa de consolidación del mercado de trabajo capitalista en la Argentina. A continuación, estudiaremos los diagnósticos y propuestas de intervención que circularon en el marco de la crisis de 1913, atendiendo a la emergencia de propuestas de seguro y al modo en que estas fueron recibidas. En un tercer apartado, observaremos el modo en que este panorama se reconfiguró a partir de la crisis de 1930. En la cuarta sección, nos detendremos en los debates de la década del cuarenta, para luego, en la quinta, analizar los modos de tratar el desempleo y la alternativa de seguro en el horizonte de los debates desarrollistas. Finalmente, estudiaremos el período comprendido entre 1975 y 1989, caracterizado por un primer movimiento de avance de la seguridad social, y un posterior retroceso y redefinición, en virtud del despliegue de modalidades neoliberales y transitorias de intervención en el desempleo.

## 1. La emergencia del paro involuntario y los albores del mercado de trabajo

En un análisis que toma como centro la ciudad y provincia de Buenos Aires, Hilda Sabato y Luis Alberto Romero (1992) encuentran que el mercado de trabajo resultante del proceso de constitución entre 1852 y 1880 se caracterizó por la alta movilidad geográfica y ocupacional de la mano de obra, así como por su escasa especialización. Uno de los rasgos salientes sería el trabajo ocasional, asociado a la estacionalidad propia de la actividad económica y a las oscilaciones cíclicas del mercado mundial, debido al carácter agro-exportador de la estructura económica. Asimismo, la irregularidad del trabajo estaba asociada a las condiciones de la construcción, principal industria urbana, también signada por la estacionalidad y el contrato temporario. Otros estudios como los de Pianetto (1984), Cortés Conde (1979) y Laclau (1969) confirman el mismo diagnóstico.

Por el contrario, la problemática de la “falta de brazos” sería recurrente en los discursos de la época<sup>10</sup>. Este marco signaría los debates en torno al desempleo

---

9 En otros trabajos hemos dado cuenta del estado del arte referido a las políticas más recientes de gestión de las poblaciones sin empleo (vid. Grondona 2012).

10 Por cierto, ese diagnóstico impulsaría la política migratoria.

como problema social y, particularmente, respecto del seguro como modo de gestionar este riesgo. El paro forzoso sería recurrentemente conceptualizado como una cuestión *transitoria* vinculada a la *desorganización* del mercado de trabajo.

Pues bien, a comienzos del siglo XX el desempleo comenzaría a ser un problema progresivamente más relevante para la agenda “reformadora”<sup>11</sup>. Este movimiento puede leerse como una traducción —algo tardía— de un proceso que había ocurrido algunos años antes en las metrópolis capitalistas: el pasaje del debate *del pauperismo* (1795-1834) al de las *condiciones de trabajo*, o mejor, de las condiciones de *normalización* del trabajo bajo formas capitalistas. Pero también, la emergencia del paro forzoso como inquietud sistematizada por el saber experto tuvo cierto retardo respecto de los tiempos políticos locales: la primera acción pública de la Federación de Trabajadores de la Región Argentina en enero de 1891 sería, justamente, un mitin de desocupados. El organismo de la Federación (*El Obrero*) estimaba en unos 10.000 los trabajadores sin trabajo como consecuencia de la crisis financiera y comercial desatada entre 1888 y 1890. Frente a ello, propondrían (infructuosamente) la organización de trabajos públicos financiados por impuestos progresivos y directos en 1891<sup>12</sup>. Asimismo, en 1894, por primera vez en la Argentina según nuestros registros, sectores obreros organizados propondrían —en un contexto de relativa recuperación— la adopción de un seguro de desempleo (Tarcus 2007).

Las propuestas sindicales de seguro de desempleo no fueron retomadas por décadas. Probablemente, en virtud de la hegemonía que ejercían las posiciones anarquistas, reacias a entrar en un diálogo reformista, y al relativo fracaso de la estrategia “tradeunionista” de la FORA intentada entre 1890 y 1899. A esta argumentación aportan las reflexiones de Gaggero y Garro (2009, 263) respecto del carácter antiestatista del movimiento obrero en este período, que explicaría la concentración de las demandas en cuestiones salariales y la apatía frente a la seguridad social. A diferencia de otros contextos, tampoco la estrategia del seguro gremial iba a desarrollarse extensamente, salvo por algunas excepciones, como la Federación de Tipógrafos de Buenos Aires (Gálvez 1913).

Observamos, entonces, que dos actores fundamentales para el despliegue del seguro de frente al paro involuntario (el empresariado y la clase obrera organizada) prescindirían del debate sobre este instrumento o asistirían a él con poco entusiasmo. En el caso de los segundos, esta abstención se vinculaba a la funcionalidad de la mano de obra itinerante, que resultaría suprimida por una estrategia como la del seguro, pues ella tiende a fijar a los trabajadores geográficamente y a un oficio.

Por otra parte, encontramos muestras de un interés algo tímido por parte de los reformadores y expertos, actores también relevantes en el desarrollo de la seguridad social. Así, en el proyecto de Código de Trabajo presentado por Joa-

---

11 Zimmermann (1995) define el “reformismo liberal” como una posición sostenida por intelectuales y expertos (médicos y abogados, fundamentalmente) que se diferenciaban de las posiciones de *laissez-faire* tanto como del colectivismo, que preferían las transformaciones progresivas y graduales a los cambios radicales, postulando una suerte de “vía media” para la gestión de los problemas sociales.

12 También encontramos referencias a otro mitin de cinco mil obreros desocupados el primero de agosto de 1897 en el Teatro Doria de Buenos Aires (Abad de Santillán 2004).

quín V. González en 1904 aparece una definición de lo que se denomina “paro”: “suspensión del trabajo que afecte todo o parte de una fábrica, taller o establecimiento”. Sin embargo, el único modo de gestionar el problema que contemplaba el proyecto eran las *agencias de colocaciones*. Además de procurar el encuentro entre la oferta y la demanda de brazos, estas debían compartir información estadística relevante sobre las condiciones del mercado de trabajo con la Junta Nacional del Trabajo que proponía el proyecto. Este Código, sin embargo, no llegó a sancionarse.

## 2. El seguro en el contexto de la Primera Guerra 1913-1915

Algunos años después del proyecto González, e insistiendo en la intermediación laboral como modo de intervención en el desempleo, la ley de reglamentación del Departamento Nacional de Trabajo de 1912 creaba, en el artículo quinto, la primera institución de gestión de la población desempleada de la que tengamos datos<sup>13</sup>: el *Registro Nacional de Colocaciones*. Un año más tarde, la Ley 9.148 establecería la creación de dos agencias en la Capital Federal y una en cada capital de territorios nacionales en los que no hubiera agencias de inmigración<sup>14</sup>.

Tampoco en esta etapa lograría desplegarse el seguro. Podría pensarse que la alternativa *no estaba disponible* entre los reformadores. Ahora bien, el PEN había enviado un delegado (Manuel Gálvez) al *Primer Congreso Internacional del Paro Forzoso*<sup>15</sup> de 1910, quien en 1913 redactó un minucioso informe citado en numerosas oportunidades tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. Este informe proponía abiertamente el esquema del seguro. Aclaraba, sin embargo, que el contexto argentino no estaba aún preparado para el seguro obligatorio al estilo del que se aprobara en Inglaterra en 1911. Recomendaba, en cambio, estimular cajas sindicales o paritarias subvencionadas parcialmente por el Estado. Debía combinarse el seguro con agencias de colocación para evitar potenciales estafas de los beneficiarios, dado que esta garantizaría que los trabajadores receptores del beneficio permanecieran buscando trabajo sin haberlo encontrado aún. Al respecto, Gálvez sostenía que “en la familia del paro forzoso la colocación es el marido y el seguro la mujer” (1913, 21). Según argumentaba, a diferencia de los demás riesgos (naturales, fáciles de prever y remediar), el del paro resultaba imprevisto y de una duración insospechada, al tiempo que com-

---

13 Al menos como tarea primordial o exclusiva, pues las agencias de migraciones tenían a la colocación como una más de sus funciones.

14 A pesar de la sanción de esta normativa, serían recurrentes las quejas respecto de la ausencia de agencias de colocación así como sobre la insuficiencia del Registro Nacional de Colocaciones de la Dirección Nacional del Trabajo (DNT).

15 La *Primera Conferencia Internacional del Desempleo* se desarrolló en París en 1910. Entre sus asistentes estuvieron William Beveridge y Max Lazard, figuras clave del campo experto internacional (Topalov 1994). La Argentina envió a Manuel Gálvez como representante. A su regreso, escribiría *Informe sobre el paro forzoso*, de cuatrocientas páginas, publicado en la Revista de la DNT en 1913. Allí consignaba los principales debates de la conferencia (la medición del desempleo, el seguro de desempleo y la colocación), así como los avances locales en estos aspectos. Además, el informe presenta un anexo en el que se vuelcan las opiniones de expertos e intelectuales consultados por Gálvez.

prendía a la población total de la clase obrera (1913, 327). Esto lo transformaba en un elemento singularmente amenazante por su asiduidad y extensión. Aun cuando estas características habían servido de argumento para que, desde otras posiciones, se sostuviera la fundamental “inasegurabilidad” del paro forzoso, Gálvez debatió vehementemente contra aquella posición: A pesar de que el desempleo hubiera sido el último seguro en aparecer, su lugar en la vida obrera hacía que los países más atrasados debieran incluirlo entre los *primeros* pasos de la reforma.

Por su parte, Augusto Bunge, senador socialista e impulsor del Proyecto de Seguro Nacional (Universal y Homogéneo) de 1917, aunque entendía que respecto de la desocupación se estaba aún “demasiado mal organizados para pensar en comprenderla entre los objetivos inmediatos del seguro nacional argentino” (Cámara de Senadores de la Nación 1917, 367), también se mostraba favorable al despliegue de un sistema de cajas optativas.

Además de Gálvez y Bunge, el propio Victorino de la Plaza, presidente de la Nación entre 1914 y 1916, en un pedido de informes al Parlamento afirmaba

Las agencias de colocación no constituyen la solución completa del problema relativo a las asistencias en caso de desocupación: pues cuando falta el trabajo por causas puramente económicas, nada pueden hacer aquéllas, y por eso es que en otras partes se han ideado las casas de trabajo o talleres especiales para los momentos en que la industria particular se restringe sus labores, o se han formado, en último término, *cajas de desocupación*, para ayudar con dinero al obrero cuando es imposible facilitarle trabajo (Cámara de Senadores de la Nación 1914, 405-406, énfasis nuestro).

Algún tiempo después, en 1915, el senador Del Valle Iberlucea, en un pedido de informe al Poder Ejecutivo, volvía a plantear la necesidad de crear una Caja Nacional de Seguro. A pesar de estas voces, el seguro frente al paro involuntario no terminaba de instalarse en el horizonte del debate político, y si lo hacía, era denegado como posibilidad *viabile*, incluso por otros representantes socialistas que referían a lo “prematureo” de establecer el seguro contra la desocupación en la Argentina (Alfredo Palacios, Cámara de Diputados de la Nación 1913, 194).

Los modos de diagnosticar el problema del paro señalaban como cuestión central la “irregularidad” en la distribución temporal y geográfica de la fuerza de trabajo. A partir de ello, la problemática seguía planteándose más en términos de organización de la oferta y demanda de trabajo que de desocupación. Al respecto, resulta sintomática la relativa ausencia de debates sobre la condición misma de la estacionalidad y la irregularidad en sí mismas, casi siempre desplazadas a la cuestión de cómo *administrar* estas condiciones del mercado de trabajo.

Frente a este diagnóstico, el dispositivo de colocación resultaba flexible, porque si bien el caso inglés se había articulado con una estrategia de fijación geográfica y ocupacional del asalariado (pues allí se había combinado con el seguro), también podía servir a los fines de *organizar los flujos de circulación de la mano de obra*.

A partir de lo expuesto, nos interesa problematizar una dimensión relevante para el análisis de los discursos expertos en los contextos periféricos: nos referimos a la cuestión de la “traducción”.

El análisis de los documentos con los que hemos trabajado muestran que los reformadores locales estaban actualizados respecto de los debates sobre la

cuestión social y muy informados en relación con las innovaciones que se ponían en marcha para intervenir sobre ella (cajas de seguros, mutuales, etc.). En este sentido, lo que algunos autores han llamado el gobierno<sup>16</sup> desde el punto de vista social (Rose 2007) —por entonces emergente en Europa—, circulaba en el campo experto local.

En esta forma emergente de gobierno de las poblaciones, lo social era imaginado como un espacio territorializado a través de una nación. Asimismo, la formación de la noción de una economía nacional operaría como condición para la delimitación del dominio de lo social. La responsabilidad de las autoridades políticas sobre la seguridad de su población incluía la aptitud para estimular e intervenir en los procesos económicos capaces de generar un bienestar económico nacional. Un síntoma de esta racionalidad fue la relevancia que irían adquiriendo los diversos indicadores sobre el funcionamiento de la economía, así como el despliegue de las cuentas nacionales y de las técnicas de planificación y programación económica (serie de elementos con procedencias y cronologías diversas) (Rose 2007).

A pesar de la circulación de las innovaciones asociadas al gobierno de lo social, que ha sido demostrada también en relación con otras problemáticas (vgr. Aguilar 2013), algunos de los dispositivos de intervención promovidos no se desplegaron en la Argentina. Este fue, como hemos insistido, el caso del paro involuntario. Sin embargo, la perspectiva de lo social *como modo de problematización* y con ello, de diagnóstico, estuvo presente en los debates desde principios de siglo XX. En efecto, la “desocupación” se presentaba como un fenómeno colectivo que resultaba de causas objetivas y que tiene efectos globales. Justamente, como un fenómeno *involuntario* originado por causas económicas, tecnológicas, climáticas y geográficas, que configuran diversas formas de la desocupación.

En el contexto analizado, la colocación, que se retomaba explícitamente de experiencias realizadas en otras latitudes, lograba mayores adhesiones. En este sentido operó una suerte de “importación selectiva” de algunos de los elementos que conformaban la problematización e intervención en la desocupación. Resulta relevante señalar que uno de los elementos “faltantes” en esta primera etapa fue el de un imperativo de conformación de una mano de obra especializada. Al respecto es recurrente el tono de lamento de diversos expertos que añorarían ese horizonte de intervención para la acción del Estado; así, por ejemplo, el caso de Manuel Gálvez (1913) y de Alejandro Bunge<sup>17</sup> (1920). Para estos expertos, no alcanzaba con fijar a los trabajadores a una condición salarial itinerante, era menester hacer de ellos trabajadores *calificados*. En el informe Gálvez (1913) leemos

---

16 Este término, según ha sido acuñado por Michel Foucault y luego retomado desde la perspectiva de los estudios de gubernamentalidad, refiere a los intentos de “conducción de la conducta como actividad *reflexiva* que moviliza una dimensión programática, que se orienta a lograr ciertos *finés* y ciertas *transformaciones*, lo que supone delimitar ciertos *problemas* y *poblaciones* (que los padecen, los causan o ambas) y, en consecuencia, diseñar *dispositivos* de intervención específicos. Ello involucra —aunque de ninguna manera de modo exclusivo— el despliegue de regímenes de enunciación, que delimitan lo visible y lo decible (para una síntesis de esta perspectiva, *vid.* Dean 1999).

17 Economista argentino con un papel nodal en la puesta en la emergencia de un pensamiento económico nacional (González 2004).

una detallada argumentación contra la hipótesis de la “falta de brazos” y una puesta en valor de la especialización y fijación en un oficio (“un tipógrafo no puede hacer de agricultor”, diría en 1913, 385).

Por su parte, Alejandro Bunge también advertía que en el caso de la Argentina existían tres agravantes que complejizaban la posibilidad de la necesaria estabilización del mercado de trabajo: la magnitud e irregularidad de los movimientos migratorios, el gran número de obreros rurales con ocupación transitoria y lo que llama, “la migración interprofesional”. El economista detectó las condiciones singulares de explotación y el modo en que ellas resultaban un obstáculo para la estabilización del mercado de trabajo –al menos en el sentido que esta había tenido en los países centrales- y tomó una posición que distaba de encorciarlas<sup>18</sup>.

Estas posiciones, que retomaban las voces de los reformistas europeos<sup>19</sup>, tuvieron poco eco en las clases dominantes y no llegarían a plasmarse en acciones de previsión social. Desde nuestra perspectiva, ello se vinculaba estrechamente con las condiciones de la estructura productiva y la falta de consolidación de un proyecto industrialista que requiriera de la especialización y fijación territorial de los trabajadores. Asimismo, la relativa indiferencia de las organizaciones obreras respecto de la seguridad social parece haber coadyuvado a esta omisión.

Es tan solo por su inscripción en esta coyuntura singular (que aquí aparece apenas esbozada) que puede comprenderse el éxito de la colocación como propuesta de intervención en el paro forzoso<sup>20</sup>, pues al tiempo que movilizaba la perspectiva del naciente gobierno social no interfería en la dinámica de un mercado de trabajo signado por la irregularidad como principio de funcionamiento.

### **3. El escenario de la industrialización en ciernes: la crisis del treinta y el desempleo 1930-1939**

Tal como analizaremos en el presente apartado, también en la crisis desatada a partir del *crash* de 1929 el seguro de desempleo funcionaría como *respuesta denegada*. De modo análogo al contexto de la Gran Guerra, aparecía como una intervención siempre inadecuada y apresurada. Esto último resulta claro en los argumentos de la fundamentación de Saavedra Lamas del proyecto de Ley de Asistencia Social de 1934. Según este, el de la desocupación era el último de los seguros que debía desarrollarse, siendo previos otros con estructuras de riesgos más simples<sup>21</sup>. En segundo lugar, no era posible implementar el seguro sin una

---

18 Una parte importante de sus escritos económicos se centran en el problema de la *productividad del trabajo* y su deficiente educación técnica. En este contexto emergería el concepto de “capital humano”, referido a la población global.

19 Característica propia del internacionalismo del reformismo local, tal como describe Zimmermann (1995).

20 Estrategia que también convencía a Alejandro Bunge: “La política fundamental, para reducir la desocupación, dentro de un régimen de trabajo más o menos estable, consiste en arbitrar los medios para acortar ese período de transición entre una y otra ocupación” (Bunge 1920, 159).

21 Como hemos indicado más arriba, Manuel Gálvez sostenía, por el contrario, que a pesar de haber

estructura previa de organizaciones de control. Asimismo, este implicaría un nuevo esfuerzo de empleadores y obreros que no resultaba prudente pedir en el marco de las dificultades económicas y financieras. Finalmente, el sistema resultaba, desde la perspectiva del proyecto, poco adecuado para cubrir el desempleo rural, de gran importancia según los diagnósticos del período.

Incluso desde la bancada socialista, Alfredo Palacios afirmaba (nuevamente) que “como solución actual no puede, según creo, pensarse en establecer el seguro de desocupación” (Cámara de Senadores de la Nación, 1930-1932, 851). Según argumentaba el senador, este esquema no había sido ideado para situaciones anormales de grandes hecatombes económicas. Esta afirmación contrastaba con el hecho de que, por una parte, Estados Unidos, centro de la crisis mundial, desarrollaba por entonces esa forma de intervención y, por la otra, con el hecho de que en 1934 la OIT recomendaba este dispositivo para todas las economías (en el Convenio 44, OIT 1934<sup>22</sup>). Asimismo, en ese año, se ponía en marcha un seguro de desempleo en Uruguay.

Entre las excepciones que encontramos a esta anunciada ausencia están, por un lado, una propuesta realizada por un Congreso de la Dirección Nacional de Trabajo en 1931 para implementar un seguro social obligatorio (dato hallado en Gaggero y Garro 2009, 264) y un proyecto de la bancada socialista en agosto de 1933. Este último, proponía la puesta en marcha de la *Junta Nacional para Combatir la Desocupación* (JNCDA), una de cuyas funciones sería estudiar la posibilidad de establecer el seguro. En las posteriores reelaboraciones del proyecto, que finalmente sería sancionado, este artículo resultó excluido.<sup>23</sup>

Más importante, quizás, sería la *inclusión* del dispositivo entre las demandas del programa mínimo de la *Confederación General del Trabajo* en 1931. El tercer punto del programa hablaba del “derecho de vida y seguro social”. Además de bregar por un “salario mínimo fijado periódicamente por comisiones integradas por representantes de los sindicatos obreros y de organizaciones patronales”, exigía el “establecimiento del seguro nacional sobre *desocupación*, enfermedad, vejez y maternidad” (Ministerio de Trabajo de la Nación- UTE 2010).

Sin embargo, el seguro no prosperaría. A pesar del despliegue de proyectos industrialistas (en el marco de un proceso de sustitución de importaciones) que requerían la fijación y especialización de la fuerza de trabajo y de la posición favorable de los sectores obreros organizados, el dispositivo no se pondría en marcha. Un recorrido, breve, por las estrategias efectivamente llevadas adelante aportará pistas para explicar esta nueva denegación.

El tratamiento efectivo de las poblaciones desocupadas en el contexto de la crisis del treinta estuvo orientado principalmente a partir de las siguientes medidas: a) La restricción de la inmigración desde 1930; b) la creación de la Comisión de Asistencia Social a los Desocupados a cargo del Albergue Oficial de Dársena Sur (transferido en 1935 a la Junta Nacional para Combatir la Desocu-

---

sido el último seguro en desarrollarse en los países centrales, debía ser el primero en los países atrasados, en vista de la importancia del empleo en los sectores trabajadores.

22 Retomando lo que ya había sido formulado como recomendación en 1919.

23 La Junta asumiría diversas funciones vinculadas a la asistencia y control de la población desocupada *vid.* Grondona 2012.

pación); c) el censo de desocupación de 1932; d) la Ley de movilidad de los desocupados de 1932; e) la Ley de modificación al registro de colocaciones en 1934; f) la Ley de creación de la Junta Nacional para Combatir la Desocupación en la Argentina (JNCDA) en 1934; g) la Ley de censo semestral de desempleados de 1934; h) la puesta en marcha de planes de obras públicas.

Tal como lo hemos desarrollado más extensamente en otro texto (Grondona 2012), la intervención en la desocupación durante este período se resume según la enumeración en: contar, seleccionar, asistir, reprimir, construir y mover<sup>24</sup>.

En tanto la crisis estaba vinculada al sector externo, uno de los sectores más golpeados por el paro forzoso fue el ámbito rural, lo que, a su vez, impulsó un proceso de migración a las ciudades que traía el consabido riesgo del “urbanismo”. En este sentido, redundaron las preocupaciones respecto de la “macrocefalia” que padecía la Argentina. Frente a los peligros de una ciudad atestada, circulaba un imaginario sobre el ámbito rural que al tiempo que podía (y debía) incorporar ciertos rasgos de modernización (la chacra como explotación racional), podía “recuperar” un cierto tipo moral que se presentaba como “perdido”. Esto movilizó una serie de propuestas de impulsar colonizaciones de tierras rurales que se fundamentaban en la evidencia de que —a pesar de la industrialización por sustitución de importaciones—, la Argentina era un país eminentemente agrario. Esta sería la posición saliente de la JNCDA en todas sus memorias y la repetida receta propuesta en la *Conferencia de Coordinación del Trabajo*<sup>25</sup>. Esta línea de intervención cristalizaría con mayor claridad en la Ley de colonización de 1940 (12.636) que proponía poblar diversas comarcas de las provincias y territorios, racionalizar las explotaciones, subdividir la tierra, estabilizar la población rural sobre la base de la propiedad y actuar para el bienestar de los trabajadores agrarios.

Además de albergar, reeducar y asistir a los desocupados en el Albergue de Desocupados del Puerto Nuevo<sup>26</sup>, la JNCDA organizó acciones de colocación de trabajadores, particularmente en las cosechas algodoneras del Chaco, para las que, según la prensa, escaseaban los brazos. Ello muestra la persistencia de la hipótesis respecto de que el problema del paro era, en realidad, un problema de organización de la circulación de la mano de obra. En sintonía con ello, la convocatoria de la JNCDA a la Conferencia de 1939 en Mendoza era a transformar el citado organismo en una Junta *Reguladora* de la Fuerza de Trabajo. Asimismo, entre las medidas tomadas en el período encontramos la ley de movilidad de los desempleados (Ley 11.591) que concedía pasajes gratuitos a los obreros desocupados que tuvieran posibilidades de empleo en el interior, a aquellos trabajadores

---

24 Para un análisis más extenso sobre estas estrategias y las medidas enumeradas en el párrafo anterior *vid* Grondona 2012.

25 Realizada en Mendoza a instancias de la JNCDA con el fin de transformar el organismo en una agencia de coordinación de la fuerza de trabajo. La convocatoria al encuentro incluyó una serie de preguntas que apuntaban a un diagnóstico que veía como causas del desempleo la desorganización, la inmigración y la concentración urbana.

26 En 1939 el albergue se muda al barrio de Bajo Flores para evitar el espectáculo poco grato de desocupados. En los trabajos de edificación se contrata a desocupados (Junta Nacional para Combatir la Desocupación 1938-1939, 26).

que quisieran regresar a sus pueblos, o a quienes participaran de las obras públicas ejecutadas por el Estado<sup>27</sup>.

En sintonía con estas propuestas, se reflotaba el Registro Nacional de Colocaciones, al tiempo que se proponían algunas modificaciones (Cámara de Diputados de la Nación 1934 Tomo II: 780 ss.).

Por otro lado, el diagnóstico que privilegiaba la “cuestión rural” convivía con el que se inquietaba por la “cuestión extranjera” y la concentración de inmigrantes en las ciudades (una de las múltiples aristas del “urbanismo”). Ambas resultaban una amenaza para la población, entendida como capital humano (en el sentido que ello adquiere para, por ejemplo, Bunge 1920). Desde 1930 se pusieron en marcha diversas restricciones a la inmigración, por ejemplo, mediante la solicitud de certificados de buena conducta a los extranjeros. En 1932 se limitó el ingreso a quienes pudieran comprobar tener familiares residentes y traer un capital propio; finalmente, en 1938 se restringía la posibilidad de migración a quienes tuvieran padres, hijos, nietos o cónyuges residentes (Junta Nacional para Combatir la Desocupación 1939, 116). Por cierto, este tipo de intervenciones retomaban diagnósticos ya presentes desde la década del veinte<sup>28</sup>.

A partir de lo expuesto, se observa que la delimitación del paro involuntario como un problema asociado a la migración interna y externa en este período, operó como elemento clave para la proliferación de alternativas de intervención (la colocación, el traslado, la colonización) por fuera del seguro. Asimismo, según hemos señalado, la persistencia de la construcción imaginaria de una Argentina rural resulta otro factor a tener en cuenta para el análisis.

En otro nivel de la construcción de la desocupación como cuestión relevante, debemos subrayar que una de las novedades de esta etapa fue la producción de los dispositivos de observación y diagnóstico del paro forzoso que permitían consolidarlo como fenómeno objetivo. Nos referimos, particularmente, al *Censo Nacional de Desocupados* de 1932<sup>29</sup>, diseñado e implementado por José Figuerola<sup>30</sup> desde el Departamento Nacional de Trabajo. Se trató de una medición pun-

---

27 Estas obras fueron estimuladas, por ejemplo, mediante la Ley de Plan de Trabajos Públicos de 1936 (Ley 12.246). Asimismo, la JNCDA cumplió un papel en la evaluación y fomento de este tipo de intervenciones. Las obras públicas se articulaban bien como respuesta al problema de la desocupación periódica, solo debían coordinarse a fin de otorgar ocupación en la estación muerta o en la “relache” (ver, por ejemplo, Junta Nacional para Combatir la Desocupación 1939, 174).

28 Según Alejandro Bunge, la presencia “del extranjero” había devenido intolerable, en particular la de aquellos que habían llegado después de 1905, verdadero “peso muerto, étnica y económicamente perjudicial” (Bunge 1920, 106). Desde el discurso, lo que hacía de esta población un lastre para la economía era su nula especialización y el hecho de que conformaban un ejército de “jornaleros” sin oficio fijo. Según su punto de vista, los años entre 1905 a 1913 habían estado marcados por un exponencial crecimiento de los inmigrantes, pero también por un fuerte deterioro de su “calidad”. Si los barcos habían traído el problema, los barcos debían llevarselo (1920, 106).

29 Para un análisis de este relevamiento estadístico y de sus antecedentes, *vid.* Daniel 2013.

30 Era el futuro redactor del Plan de Gobierno de J.D Perón, discípulo de Alejandro Bunge y eslabón fundamental de una cadena que une a ese singular economista con el primer peronismo. Figuerola, catalán, se había desempeñado como jefe de gabinete del Ministerio de Trabajo del gobierno de Primo de Rivera y estaba imbuido en una perspectiva neocorporativista de organización de las relaciones laborales (González 2008).

tual, pero luego (en 1934), se optaba por *mediciones semestrales*<sup>31</sup> sobre la base de información recolectada por los gobiernos municipales, los gremios o las asociaciones patronales. Se consolidaba, así, la configuración de la desocupación como un *problema social*.

#### **4. El seguro en el contexto de los debates de la década del cuarenta, 1940-1949**

En la etapa que analizamos en este apartado observamos una multiplicidad de propuestas de seguro de desocupación que, aunque igualmente frustradas, se inscriben en una coyuntura diversa a las anteriores. Ello supondrá diferencias a nivel de las disputas entre actores (sindicatos, empresarios), de los modos de construir “referencias internacionales”, así como en las formas de delimitar el rol del Estado.

Este nuevo período en la historia de la ausencia del seguro de desempleo se inaugura con el proyecto del Grupo Parlamentario Socialista de 1940 (Juan Solari). Este proponía la conformación de una Comisión Nacional de Previsión Social que debía unificar y universalizar el régimen jubilatorio vigente, así como avanzar en la conformación de otras prestaciones, entre ellas el subsidio de *desempleo*. Solari volvió a presentar el proyecto en 1942, momento en el que logró cierta reputación y media sanción (Lvovich 2005, 147). En palabras de dicho diputado, había “llegado el momento de considerar la implantación de un seguro de desocupación” (Cámara de Diputados de la Nación 1940 Tomo V, 115). Entre los antecedentes que justificaban este rumbo, se encontraban tanto las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como la creación de la Junta Nacional para Combatir la Desocupación de 1934, a la que nos referimos antes.

Al año siguiente, la bancada de la Unión Cívica Radical (Fabián Onsari y Juan I. Cook) iba a presentar un nuevo proyecto que proponía la creación del Instituto Nacional de Previsión y Seguro Social, con una amplia representación tripartita. Este debía en el plazo de cinco años unificar los seguros existentes y conformar un régimen de seguridad social universal de financiamiento paritario. Los riesgos a cubrir incluían enfermedad, invalidez, accidentes, vejez y el *paro involuntario*.

Por último, la bancada socialista (Rómulo Bogliolo) presentó un proyecto en 1942, con el fin de crear la Caja Nacional de Seguros de Enfermedad, Desocupación, Pensiones y Viudez. Con mayores especificaciones en el diseño, proponía establecer un seguro de desempleo que cubriera por tres meses a los trabajadores que hubieran perdido su trabajo.

En los dos últimos proyectos (el de 1941 y el de 1942) se destaca la novedad de incluir entre los antecedentes internacionales *las experiencias del continente americano*. Probablemente, esta inclusión se haya debido al impacto de la inauguración del Hospital Obrero de Lima en 1940, donde se reunieron especialistas de todo el continente, así como a la creación de la Conferencia Interamericana

---

31 Claudia Daniel encontró que la medición se llevaría a cabo tan solo tres veces más: en 1935, 1936 y 1940 (Daniel 2013, 215).

de Seguridad Social dos años después. En 1942 se reuniría por primera vez esta conferencia, en Santiago de Chile, y sus conclusiones figurarían entre los considerandos del proyecto de la UCR (Flier 2005).

Por otra parte, el problema del desempleo sería central en el desarrollo de la Segunda Conferencia Interamericana de Seguridad Social en 1947, instancia en la que se discutió tanto la colocación como el seguro de desempleo (Flier 2005).

Otra de las características salientes de los proyectos de la década del cuarenta fue su impulso “estatzante”, que implicaba un doble movimiento: *centralizar y unificar las cajas existentes* (de maternidad, de jubilaciones, de pensiones, etc.) y salir de la “transitoriedad” de las respuestas ante la cuestión social. El proyecto radical se proponía construir un “sistema *permanente*, racional, científico y matemáticamente establecido” (Cámara de Diputados de la Nación, 1941, Tomo II: 228). Por su parte, el proyecto socialista se quejaba de que “leyes contra las pestes abundaban, pero falta la asistencia regular a la población” capaz de dar “soluciones *de fondo*” (Cámara de Diputados de la Nación 1942, Tomo I, 86), esto es, concentrar los esquemas de gestión de riesgo y estabilizar las condiciones de vida.

El debate al que nos referimos asignaba una doble función al Estado: la constitución de una armonía entre los intereses de clases y la consecución de un incremento de la riqueza nacional. El punto relativo a la armonía de clases aparece en el discurso asociado al signifiante “solidaridad social”, central en ambos proyectos. El régimen de seguridad social redundaría en beneficios tanto para los trabajadores —en términos de “tranquilidad”—, como para los patrones, en términos de eficacia del trabajo y garantía de reemplazo pacífico de la fuerza de trabajo por jóvenes pletóricos. Pero también el Estado se garantizaba un beneficio, pues consolidaba el orden y la paz interna para *capitalizar riqueza para el porvenir* (Cámara de Diputados de la Nación 1941, Tomo II, 233). El proyecto socialista retomaba este último tópico mediante el concepto de “capital humano” como principal riqueza del Estado, fundamental para garantizar una “raza fuerte y sana, base de la futura grandeza nacional” (Cámara de Diputados de la Nación 1942, Tomo I, 867).

Estos proyectos contrastan con lo que había sido la estrategia de las clases dominantes a comienzos del siglo XX, particularmente reacia a la estabilización del mercado de trabajo y de la condición salarial. En los documentos del período al que nos referimos en este apartado, se observa la consolidación de una racionalidad política que hacía de “*la prosperidad económica nacional*” un objetivo de gobierno. Esto impulsaba la producción y puesta en acto de un nuevo saber de gobierno económico que debía fomentar el *mercado interno*.

Entendemos que la coyuntura en la que se inscriben estos proyectos estaba signada por una profundización y ampliación del *gobierno social*, tal como este iba a desplegarse en la Argentina. Según ha señalado Nikolas Rose (2007), en las estrategias de gobierno que se desarrollaron en el curso del siglo XX, los dominios de lo económico y de lo social fueron diferenciados, “pero gobernados según un principio de optimización conjunta” (2007, 126). La actividad económica se vinculaba, así, a un nuevo “conjunto de responsabilidades sociales”. En este marco, se debilitaba el carácter “privado” del contrato de empleo asalariado, pues las condiciones de trabajo y salario deberían ser reguladas en nombre de la paz y la riqueza social. La producción de un mercado laboral distinto del “mer-

cado a secas” devendría parte de las responsabilidades del gobierno económico, que incluía la puesta en marcha de una serie de dispositivos para asegurar a los trabajadores y empresarios frente a diversos riesgos. Entre ellos, el del paro involuntario.

Ahora bien, paradójicamente, la coyuntura singular de la Argentina en esta etapa haría que una de las condiciones para organizar la armonía de clases alrededor del objetivo de la “prosperidad nacional” fuera, en los hechos, la *supresión* de la cuestión del seguro de la agenda del debate. Veamos.

Al tiempo que el seguro se discutía en el Congreso de la Nación, algunos actores de la “sociedad civil” también elaboraban propuestas vinculadas a la seguridad social. La Unión Industrial Argentina, por ejemplo, presentaba en 1941 su propio proyecto de seguro universal (Di Tella 1941). Aunque entre los riesgos a cubrir no estaba el desempleo, este proyecto tuvo incidencia en el destino del seguro contra el paro (Di Tella 1943).

Cabe preguntarse por esta iniciativa en atención a la histórica renuencia de las clases dominantes de avanzar en materia de seguridad social. La hipótesis de Daniel Lvovich (2005) al respecto resulta sugerente. Desde su perspectiva, la bandera de “seguridad social *universal*” fue levantada por los sectores de la burguesía nacional no en virtud de su compromiso con un proceso de industrialización planificado, sino en vista de los elevados costos que representaban las cajas por rama o industria. En este sentido, habría habido un enfrentamiento entre las organizaciones sindicales que defendían el sistema de cajas<sup>32</sup> y el sector patronal que (como interés inmediato) buscaba incrementar la productividad del trabajo (vgr. subiendo la edad de jubilación) y disminuir las prestaciones, a fin de reforzar su porción de ganancia. En este sentido, el pedido de “seguro social universal” no debería ser interpretado, necesariamente, como una demanda popular.

Efectivamente, una de las inquietudes sobre las que insisten tanto Di Tella como José González Galé, encargado de un estudio preliminar de la propuesta, refería a los excesivos beneficios de las cajas jubilatorias, al peso de sus subsidios en el presupuesto nacional y a la temprana edad de retiro (50 años). El proyecto pretendía quitar del centro de la discusión al seguro de vejez, y poner el foco sobre el de enfermedad, que habría sido desatendido, con consecuencias funestas para la productividad del trabajo. Ello, en nombre del “bienestar social” y de la “defensa nacional<sup>33</sup>” (González Galé en Di Tella 1941, 11).

Tras el golpe de 1943 y en los primeros años del gobierno peronista, la Unión Industrial Argentina volvería a levantar la bandera de un seguro universal que cubriera los riesgos del trabajo. El argumento para hacerlo era la desigualdad que el sistema de cajas generaba entre distintos trabajadores. Era preferible una prestación más modesta que la apetitosa pensión para pocos que recaía sobre los esfuerzos de la mayoría. Esta posición sería resistida por el movimiento obrero sindicalizado. El bloqueo al seguro de desempleo en esta etapa podría interpre-

---

32 Dejando atrás, con ello, posiciones favorables al seguro universal mantenidas entre 1932 y 1940.

33 Entendemos que esa “defensa nacional” sería progresivamente distinta de la de las intervenciones de comienzo de siglo (temerosas de la revuelta) o de la crisis del treinta (marcadamente xenófobas). El nuevo modo de robustecer la nación y garantizar su *potencia* (palabra clave en tiempos de la segunda guerra) era extender y fortalecer no solo su producción, sino también su consumo.

tarse, así, como *el daño colateral de otra batalla* entre el capital y el trabajo (la unificación de los seguros bajo la pauta que proponían los sectores patronales).

A pesar de estas tensiones y pujas, algunos años después, en el segundo capítulo del *Plan de Ordenamiento Económico-Social* del Consejo Nacional de Posguerra (CNPNG) de 1944 se proponía la consolidación de “un amplio plan de seguridad social” (Consejo Nacional de Posguerra 1980 [1944], 120), capaz de “proteger biológica y económicamente a todos los habitantes del país frente a los riesgos sociales y profesionales” (1980 [1944], 120, énfasis nuestro). Las proyecciones de este amplio seguro universal contra los riesgos de la enfermedad, la *desocupación* y la vejez, se transformarían en realidades más limitadas en términos de cobertura de riesgos y de poblaciones.

En ese marco, también se propondría avanzar en otros ámbitos vinculados a la protección ante el riesgo de paro forzoso. Tal fue el caso de la expansión del derecho a indemnización por despido, la cancelación de los permisos otorgados a las agencias privadas de colocaciones (acusadas de diversos abusos) y de la creación de la Dirección Nacional del Servicio de Empleo (tripartita). Esta última debía organizar en todo el territorio el servicio gratuito de colocación para los trabajadores, fiscalizar las actividades de las agencias de colocaciones de carácter privado *sin fines de lucro* y estudiar las posibilidades del *seguro de desempleo*. Asimismo, con miras a una planificación de más largo plazo, la Dirección debía encarar estudios que le permitieran determinar el potencial de mano de obra y los desequilibrios cualitativos y cuantitativos entre la oferta y la demanda de trabajo. Esto último se inscribía en un horizonte de planificación económica y de intervención a gran escala y no ya a la mera puesta en relación entre el individuo-trabajador y el mercado de trabajo (como las estrategias de colocación promovidas en etapas anteriores).

El seguro volvió a proponerse en el marco del *Plan de Gobierno 1947-1951* impulsado por Juan Domingo Perón. Según este, la desocupación involuntaria merecía “especial consideración del Poder Público” (Presidencia de la Nación, Secretaría Técnica 1947, 65), pues resultaba una de las causas más frecuente “y de mayor trascendencia social en orden a la incapacidad de ganancia” (1947, 66).

Esta voluntad política por establecer un seguro de desempleo aparecería ratificada en 1949 por la ley (13.591) de creación de la Dirección Nacional de Empleo, que se proponía proyectar “un régimen legal y económico que permitiera proporcionar a los trabajadores los medios de subsistencia necesarios en caso de cesación o interrupción de su actividad profesional motivada por paro forzoso y la financiación del mismo” (Art. 5°).

Igualmente, se proponían intervenciones “readaptativas”. Con relación a ello, se consignaba como objetivo “clasificar la mano de obra conforme a su valoración técnico-profesional y distribuirla según las necesidades de la producción” (ley 13.591, Art 5°). Asimismo, la Constitución de 1949 en su artículo 37.2 reconocía la capacitación como un derecho que garantizaba tanto la elevación de la cultura como la *aptitud* profesional.

Vemos así que la especialización de la fuerza de trabajo, su adecuación a las demandas de empleo y su protección frente a los riesgos del paro se presentaban como un interés de Estado.

A pesar de estos nuevos aires en el debate político y experto, el seguro de desempleo tampoco se concretaría en esta etapa. Luego de su inclusión en los distintos documentos que consignamos en los párrafos precedentes, *desaparecería del horizonte de la previsión social después de 1949*. Como tantas veces antes, no pasó de ser una declaración de intenciones reformadoras plasmada en un documento oficial.

Para explicar esta ausencia, debemos retomar la dinámica de actores a la que nos referíamos más arriba, al dar cuenta de los debates sobre el seguro entre 1940 y 1944. Señalábamos que la UIA tuvo, al menos por algún tiempo una posición favorable al seguro universal. La discusión giraba, entonces, en torno a la centralización y universalización del esquema. La alternativa del seguro de desempleo aparecía, en ese marco, como una suerte de “sub-cuestión” atada a la posibilidad de “modernizar” el sistema, centralizarlo y desvincularlo del poder de los sindicatos. En este contexto la posición del movimiento obrero era clara respecto al rechazo de la universalización y a la defensa de las cajas. Pues bien, atento a estas cuestiones, tras un primer momento de indefinición, el gobierno peronista suspendería el debate de los proyectos de unificación, centralización y universalización de las cajas.

A este respecto, resulta sugerente y complementaria la hipótesis de Gaggero y Garro (2009), según la cual a partir de la crisis de 1949 el desempleo iba a cumplir una *función* en el gobierno de la fuerza de trabajo. Desde la perspectiva de estos autores, la (renovada) ausencia de seguro de desempleo debe buscarse, para una primera etapa del gobierno peronista, en la bonanza económica de los primeros años. Luego de la crisis de fines de la década, la dilación del seguro habría sido resultado del carácter “disciplinador” que cumplía el desempleo en un momento en el que el incremento de la productividad de la economía nacional era el objetivo fundamental.

En cualquier caso, entre 1940 y 1952 observamos dos etapas: en la primera el seguro de desempleo aparecía como posibilidad, como alternativa para la garantía de “derechos” y “estabilidades” (hasta 1949). A esta seguiría otro momento en el que el seguro desaparecía de la escena y en el que se consolidaba un horizonte de “plena ocupación” como modo efectivo de extensión de la ciudadanía. En este sentido, en la Argentina la seguridad social no solo dependería de la condición asalariada (lo que haría del nuestro un esquema continental, según la tipología de Esping-Andersen 1993), sino también, *sotto voce*, de la condición de ser un miembro activo y ocupado en el mercado de *trabajo*. El “desempleo”, no existió como estatuto protegido ni como pasaje transitorio en el que se garantizaba la reproducción de las condiciones de vida —como ocurría en los países que habían desarrollado un seguro—. El modo de extender políticas de bienestar e inclusión social, dependería de una intervención estatal en la economía capaz de garantizar trabajo para todos, así como de las diversas formas de la *asistencia* (*vid*, Stawski 2004).

## 5. El desempleo en tiempos desarrollistas 1962-1970

La coyuntura a la que nos referimos en este apartado estuvo signada por un incremento de la desocupación en 1962. En ese marco, la cuestión del desempleo volvía a la agenda parlamentaria. Así, Félix Eduardo Astudillo, Miguel Ángel Bernardo y Miguel Salmén (de la Unión Cívica Radical Intransigente) presentaban un

proyecto que declaraba “prioridad esencial en la acción del Estado nacional y los Estados provinciales, la lucha contra la desocupación y la carestía de vida” (Cámara de Senadores de la Nación 1962-1963, 427). Como instrumentos de acción estatal proponían la fijación de precios de una canasta familiar básica. En un diagnóstico fuertemente construido en la matriz del *discurso económico*, se sostenía que el alza de precios se originaba en la fragilidad de la oferta de bienes, razón por la cual el problema de la carestía y el desempleo referían, directamente, al de la inversión productiva. En este sentido, el fomento de “las inversiones privadas, nacionales y extranjeras, hacia los sectores que hacen a un *desarrollo integral y armónico* de la economía” eran la llave para asegurar el “pleno empleo”, así como para el progresivo “mejoramiento en la distribución de los ingresos sobre la base de una vigorización en el crecimiento de la riqueza nacional” (ídem, énfasis propio). En este sentido, la intervención en el empleo estaba mediada por variables *macroeconómicas* sobre las que el Estado debía y podía intervenir “económicamente” (i.e. comprendiendo y respetando la lógica de estas variables).

Por su parte, ante la misma coyuntura, Manuel Belnicoff de la Unión Cívica, retomaba la propuesta de creación de una Dirección General de Servicios de Empleo para organizar el mercado de empleo. Este proyecto retomaba la promesa de creación de un *seguro de desempleo*, que debía ser administrado por la Dirección. Asimismo, entre sus actividades se incluían la reunión y sistematización de información sobre la oferta-demanda de empleo, las condiciones para lograr plena ocupación, brindar ayuda a los trabajadores en la búsqueda de empleo, organizar su traslado y, finalmente, cooperar para la mejor distribución de la mano de obra dentro de cada rama y región.

En 1963 el diputado socialista Américo Ghioldi también propondría un seguro para desocupados, cuyo objeto era garantizar “la seguridad social a las personas que por falta de oportunidades de trabajo hayan perdido su ocupación y no encuentren otra” (Cámara de Diputados de la Nación 1963, Tomo I, 205). Este se articulaba con un esquema de trabajos públicos.

Ahora bien, el seguro sería nuevamente rechazado de plano por los sectores obreros organizados. En efecto, en 1963, la CGT de los Argentinos incluyó entre sus reivindicaciones “*oponerse* a los intentos oficiales de instaurar el régimen del *Seguro Social*” (Confederación General del Trabajo de la República Argentina 1963, 18). Ello, como vimos, en virtud de la defensa de las cajas sindicales. Este rechazo no suponía la falta de alternativas frente al paro. La central obrera mostraría interés en la cuestión del desempleo, en virtud de la cual convocaría unas *Jornadas Económicas* de debate de la coyuntura, a las que fueron invitados economistas de todo el espectro político.<sup>34</sup> Las conclusiones del encuentro subrayaban la importancia de eliminar “la desocupación y el subempleo”, pero sin mencionar el seguro y apuntando a medidas de política económica.

Este modo de problematizar el desempleo, a partir de una racionalidad macroeconómica, también tendría lugar al interior del aparato estatal. Ejemplo de ello fue la labor de la Comisión Nacional de Desarrollo (CONADE)

---

34 Entre ellos: Aldo Ferrer, Jaime Fuchs, Arturo Avina, Antonio Cafiero, Guido Di Tella, Jorge Selser, Javier Villanueva, Francisco García Olano, Alfredo Gómez Morales, Idelfonso Recalde. Asimismo, fueron invitados Carlos Moyano Llerena, Miguel Zavala Ortiz, Félix Elizalde y Adalberto Krieger Vasena.

y sus planes nacionales de desarrollo. Una de sus características salientes, en particular a partir de 1965, iba a ser el diagnóstico respecto del desequilibrio constitutivo de la economía nacional, fundado en perspectivas estructuralistas. Estas se oponían a las perspectivas que sostenían que en una economía “en desarrollo”, una oferta ilimitada de trabajo a un salario real constante implicaba una creciente ganancia para el capital, lo que necesariamente impulsaba un proceso de reinversión y crecimiento que terminaba por absorber la mano de obra subempleada, desempleada o dedicada a actividades de subsistencia.

La publicación periódica de las cifras de desempleo desde 1963 por parte de la CONADE<sup>35</sup> mostraba la distancia de la realidad respecto de este presupuesto (Canitrot y Sebess 1974). Para explicar este hecho, el diagnóstico se centraría en la dualidad de la estructura económica, y en particular del mercado de trabajo. Desde esta perspectiva se distinguía un sector monopólico de capital extranjero, *capital* intensivo y un sector nacional de baja productividad *trabajo* intensivo.

Sobre este punto, resulta esclarecedor el *Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974* en el que participaron algunos técnicos de renombre, entre ellos Eduardo Zalduendo, Adolfo Canitrot, Javier Villanueva y Enrique Arzac. En el diagnóstico historiográfico del plan, se afirmaba que durante la “etapa distribucionista” (1945-1952) la política industrialista del gobierno peronista había contribuido a acentuar el fenómeno migratorio hacia las ciudades, sin que la expansión industrial hubiera sido suficiente para crear la ocupación urbana necesaria. A partir de ello, había sido el Estado quien se había hecho cargo de la fuerza de trabajo excedente, expandiendo el empleo público e incurriendo en creciente déficit fiscal. Esta habría sido una de las causas fundantes de la creciente inflación. Sin embargo, en virtud de la orientación keynesiana general, la inflación no había causado gran preocupación. Esta estrategia, relativamente exitosa, sostenía el informe, había entrado en desequilibrio a partir de la crisis de 1952. Luego se había abierto un período de transición (1952-1959) signado por diversos intentos de estabilización. A ella había seguido una estrategia integracionista (1959-1962), marcada por la baja capacidad de maniobra del Estado, el déficit de ahorro interno y la consecuente necesidad de recurrir a inversiones extranjeras de uso intensivo de capital con *muy baja capacidad de creación de empleo*. Junto a estas nuevas empresas monopólicas, se estructuraba un sector de industrias marginales crecientemente amenazadas en virtud de su escasa productividad, dadas las condiciones “protegidas” en las que habían nacido (CONADE 1970, 27).

La extensión de las empresas monopólicas implicaba, entonces, la reducción de crecimiento de la tasa de empleo y la aparición en la Argentina del fenómeno del *desempleo estructural*. A este fenómeno se había sumado el impacto de la política recesiva de coyuntura de los años 1962-1963, que había generado un incremento de la desocupación. Sin embargo, tal como explicaba el Plan, el paro forzoso se mantendría más allá de esa crisis, principalmente en el interior del país. Según el diagnóstico de CONADE, si las restricciones externas habían resultado la limitante fundamental al desarrollo durante la década del cincuenta,

---

35 En 1963 CONADE puso en marcha la administración de una encuesta cuatrimestral (abril-julio-octubre) que se proponía medir el empleo y el desempleo. A partir de 1970, la encuesta sería tomada por el INDEC.

el desempleo estructural era la característica negativa de la década del sesenta (CONADE 1970, 29-33).

En esta coyuntura, aun cuando en la alternativa del seguro apareciera en el horizonte (por ejemplo en el *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975* CONADE 1971), el foco iba a estar puesto en la delimitación de la *marginalidad* como problema saliente del período. Antes que la *ausencia* de trabajo, se problematizaban las condiciones de *subempleo* y de *baja productividad* (comportamientos de variables económicas). Así, por un lado se privilegiarían respuestas macroeconómicas y por el otro dispositivo de intervención en el fomento de actitudes proclives al desarrollo, tales como el desarrollo comunitario (ver Gronzona 2009).

Tal como hemos visto, la dinámica de pugnas entre los sectores sindicalizados alrededor de las cajas, por una parte, y la emergencia de una nueva problematización (la marginalidad y el subempleo), por la otra, funcionaron como elementos claves para el bloque del seguro de desempleo en este período.

## **6. Tiempos tormentosos: entre el avance del seguro y la gestión neoliberal del desempleo 1975-1989**

El período al que nos referimos en este apartado también resulta relevante en términos de la problematización del desempleo. En el contexto de las transformaciones económicas internacionales y de la crisis alrededor del denominado *Plan Rodrigo*, volvería a plantearse la cuestión del paro involuntario en el centro de la escena. Así, en agosto de 1975 el diputado de la Unión Cívica Radical de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Massolo, proponía un “seguro nacional de desocupación con la finalidad de brindar protección social a quienes por falta de trabajo no encuentran ocupación” (Cámara de Diputados de la Nación 1975, Tomo IV, 2858). Este se debía organizar con “carácter de emergencia”, en virtud de las cifras alarmantes de desocupación.

Dentro de los argumentos sostenidos para justificar el proyecto, nos interesa el modo como en ellos funcionan ciertos presupuestos. Massolo afirmaba que “sería ridículo admitir el argumento que se ha esgrimido, según el cual una ley de seguro sería legitimar el desempleo” (Cámara de Diputados de la Nación 1975, Tomo IV, 2858). Más adelante sostenía que “la política de pleno empleo es indudable” y que el seguro propiciado era “una asistencia de emergencia y a la vez actúa de válvula de seguridad que funciona después que aquella no se ha logrado integralmente”. La polifonía manifiesta en ambas formulaciones (se está rebatiendo otra posición, con la que se entra en diálogo), indica que para ciertas voces el seguro no era una medida “legítima”. Frente a ello se construye una justificación en virtud de una “emergencia” y subrayando el hecho de que el dispositivo era compatible y complementario a políticas (económicas) de plena ocupación. En el horizonte del debate, la puesta en marcha del seguro podía implicar la renuncia a un mercado de trabajo incluyente, razón por la que había que aclarar, y así lo entendía Massolo, que el proyecto no buscaba sustituir este objetivo, sino complementarlo. Esto resulta coherente con las resistencias sindicales que hemos reseñado.

Ahora bien, pareciera que la crisis de 1975 abría ciertas grietas en este sentido común sindicalista, en tanto el senador santafesino Afrio Pennisi, de extracción metalúrgica y que ya había presentado la Ley de Contrato de Trabajo en el Senado, propondría (también en agosto) la implementación del seguro de paro, en un esquema más incluyente que el de Massolo.

Nuevamente, se justificaba la aceptación del seguro en el marco de la emergencia, pues “si bien es cierto que nuestra legislación [*probablemente, en referencia a la Ley de Contratos de Trabajo, nota del autor*] ha consagrado conquistas irreversibles en materia laboral, la misma no prevé situaciones de *emergencia o coyunturales* como las que en la actualidad nos afectan” (Cámara de Senadores de la Nación 1975, 1.666). En su argumentación, el senador se ocuparía de aclarar que no se trataba de una “solución cabal”, sino de “un paliativo” capaz de aliviar las consecuencias de “la fatídica pesadilla de la inseguridad económica en que la coloca la realidad de un despido, ante la disminución de la oferta de trabajo” (1975, 1.666, énfasis propio).

Aún con todas estas limitaciones, entendemos que se trata de un acontecimiento relevante, en tanto el seguro entraba en la agenda (sindical y parlamentaria) como complemento de la estabilización de las relaciones laborales que había implicado la LCT.

Sin embargo, tampoco sería ese el tiempo de seguro de desempleo en la Argentina. Ello se debió, quizás, a que el horizonte de la plena ocupación parecía aún asequible y se entendía que la aceptación de esta institución podía facilitar los despidos. Asimismo, es probable que las convulsiones políticas y sociales durante el tercer gobierno de Perón, en el que estas cuestiones se debatieron, hayan coadyuvado a posponer una vez más el dispositivo en cuestión.

Tal como hemos señalado, el seguro llegaría junto con la flexibilización laboral de los años noventa, en un proceso de “traducción” de las reformas europeas al mercado de trabajo (particularmente la española, *vid.* Grondona 2012).

Nos encontramos, así, frente a una interesante paradoja: en la Argentina el seguro llegaría justamente cuando comenzaba a estar bajo sospecha, y probablemente en virtud de ello, nacería ya sospechoso (de generar efectos perversos y distorsivos o de fomentar “trampas” para acceder a él).

Ahora bien, una de las características diferenciales de las formas neoliberales de intervención en las poblaciones desempleadas iba a ser su *transitoriedad*, justificada por contextos de *emergencia*. A partir de 1991, la figura de los “programas de emergencia ocupacional” sintetizó la noción de que tanto el desempleo como la intervención estatal estaban fomentados por la lógica de la excepcionalidad, por un lado, y la *reconversión*, por el otro.

Sin embargo, este horizonte no surge exactamente en la década del noventa, aun cuando en el transcurso de esta haya devenido un sentido común generalizado. Hemos visto que en los debates parlamentarios de 1975 la *emergencia* funcionaba como legitimación de la intervención. Por entonces, las propuestas referían al diseño de un *seguro*, es decir, una institución que se proponía expandir el ámbito de la ciudadanía social, creando nuevos ámbitos de *estabilidad*.

Por su parte, la *transitoriedad* como *forma* de la intervención (y no ya como caracterización de una crisis *frente* a la que se interviene), tiene también antecedentes previos a la década de los noventa. En febrero de 1983 la casi-saliente dictadura militar (1976-1983) creaba un programa de “beneficio social” de hasta seis meses para trabajadores en relación de dependencia (inscritos en los respectivos registros) que hubiesen perdido su empleo por motivos de fuerza mayor durante el año 1982. En virtud de la prioridad de “dar trabajo”, contemplaba la transferencia del subsidio a empresas dispuestas a contratar a un beneficiario. Asimismo, intimaba a que los receptores del subsidio debían aceptar el empleo que les pudiera ofrecer el Ministerio de Trabajo.

En la nota al Poder Ejecutivo que acompañaba el proyecto de ley que creaba el beneficio (Ley 22.752 de 1983), se aclaraba que no se trataba de la instrumentación de “un seguro de desempleo, sino una medida de *carácter temporario*, tendiente a contemplar la situación de desamparo de aquellos trabajadores que han quedado desocupados durante el período mencionado” (República Argentina 1983, 237, énfasis nuestro). No conformes con haber establecido esta aclaración, se reiteraba que la medida era “de carácter *excepcional y temporaria*, ya que la solución de los problemas relacionados con el desempleo debe encontrar su solución de manera *permanente* a través de dos canales fundamentales: la *reactivación del aparato productivo*, por una parte, y por la otra el adecuado funcionamiento de los *mecanismos de readaptación profesional* de los trabajadores y de los servicios de empleo, medidas cuyo logro requiere no solo la acción del Estado, sino también la *participación de los sectores empresarios y de trabajadores de todo el país*” (Ley 22.752 de 1983). La intervención del Estado se configuraba, como vemos, en una acción excepcional junto a otras: la de las empresas y los trabajadores.

Las especificaciones respecto de la transitoriedad del dispositivo procuraban precisar su sentido. En una entrevista realizada por Juan Carlos de Pablo un mes antes de la oficialización de la medida<sup>36</sup>, el Ministro de Bienestar Social (Adolfo Navajas Artaza) se ocuparía en varios pasajes de aclarar que se trataba de un “subsidio” y no de un “seguro”<sup>37</sup>. Resulta relevante el hecho de que el esquema se financiara con impuestos (2% a los plazos fijos y 2% a los premios de juegos de azar) y no con contribuciones patronales y/u obreras. Ello resultaba coherente con el intento de desvincular el problema del paro forzoso al de la regulación capital-trabajo. En este sentido, si hemos enfatizado que la acción excepcional del Estado era una junto a otras, las nuevas formas de intervención en la desocupación ya no supondría el gobierno tripartito de las condiciones de trabajo.

En el mismo reportaje al que nos hemos referido, el Ministro de Bienestar subrayaba que otra de las distancias entre el esquema propuesto y el del seguro era su monto. Los seguros de desempleo en EE.UU. y Europa habían generado

36 *El Cronista Comercial*, 3 de enero de 1983, también publicada en De Pablo (1986).

37 “Se comienza a hablar no del seguro de desempleo, sino de un subsidio para los desempleados, para los sin trabajo” (De Pablo 1986, 189).

una “industria del seguro” y una proliferación de casos de “evasión” y “elusión”<sup>38</sup>, pues al representar o superar el equivalente del salario mínimo resultaban demasiado *atractivos*. En el caso argentino, por el contrario, había un acuerdo sobre la inconveniencia de un subsidio de esas características, en tanto *desalentaría* la búsqueda de empleo. El subsidio debía ser transitorio, *mínimo* (“la suma menor posible”, De Pablo 1986, 193), y estar vinculado a una Bolsa de Trabajo, de modo de “no ser atractivo para nadie”<sup>39</sup> (1986, 190). Asimismo, se establecía que los candidatos al beneficio no solo debían presentar documentación que acreditara despido, sino también dos testigos dispuestos a dar fe de la condición de desocupación.

Aunque en una coyuntura diversa y bajo otro signo político, durante el gobierno democrático de Raúl Alfonsín, se ensayarían normas que estaban a medio camino entre los dispositivos (estables) de seguridad social y las intervenciones *transitorias* para asistir a los desempleados.

En el contexto de otra crisis económica, el Decreto 3.984 de 1984 extendía la percepción de las asignaciones familiares a los trabajadores despedidos antes del 31 de diciembre de 1985 e incluía un subsidio por desocupación (equivalente al 70% del salario mínimo) por un plazo de seis meses, prorrogables por tres más en caso de mayores de cuarenta y cinco años o familia numerosa. El subsidio se financiaba desde la caja de asignaciones familiares.

Luego, el Decreto 2.485 de 1986 mantuvo la protección para quienes hubieran quedado desempleados antes del 31 de diciembre de 1986 y extendió la cobertura del subsidio a los trabajadores sin cargas familiares, con una prestación de cuatro meses. El Decreto 2.533 volvía a incluir a los despedidos durante 1987 y extendía a nueve meses el tiempo de cobertura para los trabajadores de entre cuarenta y cinco y cincuenta y nueve años (con familia numerosa) y a doce meses para los mayores de sesenta. El subsidio se prorrogó nuevamente por los Decretos 2.228/87 y por el 209/89. En 1989, mediante el Decreto 787 se elevaba el monto del “beneficio” al equivalente del 100% del salario mínimo.

De este modo, se ponía en circulación un dispositivo híbrido, que contenía elementos próximos al del seguro de desempleo, pero también otros más vinculados con estrategias “flexibles” de gestión del paro forzoso. En este último sentido, el Decreto 2.533 de 1986 proponía una interesante novedad, pues el Ministerio de Trabajo podía convocar a los “beneficiarios” a participar de cursos de “adiestramiento y capacitación” bajo amenaza de caducidad del beneficio. Lo que había comenzado como una expansión de la seguridad social a las poblaciones fuera del trabajo, se redefinía a partir de la introducción de la *condicionalidad de la contraprestación*.

---

38 Interesantes términos introducidos por De Pablo. El primero refiere al caso en que trabajadores que no cumplen las condiciones para cobrar el seguro, engañan a las autoridades públicas y logran hacerse del ingreso. Los casos de “elusión” son aquellos de quienes deciden permanecer cobrando el seguro, aún frente a una oferta laboral.

39 Se reproducía, de este modo, el principio de “menor elegibilidad”, clásico de la política social desde los *workhouses* tras la reforma de las leyes de pobres en 1834, mediante el que se buscaba hacer de la asistencia una elección de última instancia.

En este último período de análisis (1975-1989) hemos observado la aparición de la “emergencia” como elemento fundamental de la problematización en torno del desempleo. Esta forma de inscribir la cuestión del paro forzoso habilitaba la propuesta de dispositivos de protección de las poblaciones afectadas. Sin embargo, hemos visto que el *sentido* de estas intervenciones varía al interior de esta etapa. En el marco del convulsionado tercer gobierno peronista, el dispositivo de seguro propuesto —esta vez por sectores políticos asociados al sindicalismo— estaba vinculado a una estabilización y *expansión* de derechos. Por el contrario, el subsidio diseñado hacia finales de la última dictadura inauguraba una lógica transitoria y focalizada de protección de las poblaciones desempleadas. Por su parte, el dispositivo puesto en marcha en el marco del retorno a la democracia resultaba híbrido, pues combinaba aspectos asociados a protecciones estables y derechos, al tiempo que retomaba elementos asociados a la transitoriedad y la contraprestación como condicionalidad de acceso.

## 7. Reflexiones finales

Las inquietudes que conformaron este trabajo emergen de una pregunta relativamente sencilla: en el contexto de la Argentina, ¿qué vinieron a “reformular” las políticas neoliberales de gestión de las poblaciones desempleadas cifradas en el modelo *workfare*? Entendemos que la pregunta respecto del itinerario de la ausencia de seguro de empleo, aquél responsable de impulsar a los estados de “dependencia” que el *workfare* prometía combatir, resulta cardinal para comprender los procesos de reforma del mercado de trabajo y de su posible “contrarreforma” actual (Danani 2012). Particularmente, ello podría resguardarnos de asumir acríticamente esquemas conceptuales y descriptivos de otros contextos y presumir que “la muerte de lo social” (Rose 2007) tuvo en nuestros contextos el mismo sentido que, por ejemplo, en Francia. Si, como afirma Topalov (1994), el asalariado se delimitó a “contraluz” a partir de la demarcación de la condición del “desempleo” —es decir, de su reaseguro y estabilización—, la historia de la ausencia del seguro puede ayudarnos a comprender la condición en cierto modo “frágil” o incluso “fallida” del asalariado en la Argentina.

El proyecto que aquí se esboza debería contemplar al menos tres dimensiones de análisis. Una que diera cuenta de las posiciones de los actores involucrados (sectores sindicales, empresariales, expertos, partidos políticos), en el contexto de la pugna de intereses. Ello, en segundo lugar, en el marco de las determinantes estructurales del mercado de trabajo asociadas al modo de inserción de la economía al concierto internacional en cada período. Finalmente, una dimensión del análisis debiera dar cuenta de los entramados de sentido que ordenan el haz de interrogantes del saber experto en diversas coyunturas (problematización).

En el Cuadro 1 presentamos algunos elementos que podrían orientar este trabajo de indagación:

**Cuadro 1.** Historia de la ausencia de Seguro de Desempleo en Argentina. Sistematización preliminar

Período	Características del mercado de trabajo	Posicionamiento de actores sobre el seguro	Elementos del discurso de experto	Formas de intervención
1913-1915	Mercado de trabajo estacional. Orientación agroexportadora.	Relativa indiferencia de obreros y patrones. Resistencia del parlamento.	Diagnósticos globales-sociales. Problema de desorganización del mercado de trabajo.	Puesta en marcha (fallida) de sistema de colocaciones.
1930-1939	Proceso de industrialización y salarización.	Seguro en la agenda sindical. Resistencia patronal y del parlamento.	Cuestión del “capital humano” (nación-población). Problema de inmigración y urbanismo. Censo de desocupados (1932).	Restricciones a la inmigración. Asistencia. Movilidad. Colonias. Trabajos públicos.
1940-1949	Proceso de industrialización.	Apoyo patronal al seguro y resistencia sindical.	Pregunta por plena ocupación.	Planificación e intervención en la economía para plena ocupación.
1962-1970	Despliegue de formas de protección del trabajo. Crisis puntuales de ocupación.	Resistencias sindicales al seguro. Representantes políticos favorables.	Debate sobre subocupación, desempleo tecnológico y marginalidad. Encuesta de desempleo 1963-1970.	
1975-1989	“Agotamiento” de la ISI. Fragilización del mercado de trabajo.	Seguro en la agenda sindical (1975). Cambio drástico del poder relativo sindical (1976).	Diagnósticos sobre excepcionalidad del paro. Redefinición de seguro como dispositivo transitorio de asistencia (1983).	Esquemas transitorios (1983-1989).

**Fuente:** elaboración propia a partir de legislación, normativas, informes y debates parlamentarios.

## Referencias bibliográficas

- Abad de Santillán, Diego. *La FORA: ideología y trayectoria del movimiento obrero revolucionario en la Argentina*. Rosario: Kolectivo Editorial Último Recurso, 2004.
- Aguilar, Paula. *El hogar como problema y como solución. Una mirada genealógica de la domesticidad a través de las políticas sociales*. Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2013.
- Althusser, Louis. *La revolución teórica de Marx*. Buenos Aires: FCE, 1998.

- Balibar, Etienne. «Acerca de los conceptos fundamentales del materialismo histórico». En *Para leer el capital*, de Louis Althusser, 219-335. Buenos Aires: Siglo XXI, 1998.
- Berrotarán, Patricia, Antonio Jáuregui y Marcelo Rougier (eds.). *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina. Estado y política pública durante el peronismo, 1946-1955*. Buenos Aires: Imago Mundi, 2004.
- Bertranou, Julián, Juan Palacio y Gerardo Serrano (comps.). *En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2004.
- Bunge, Alejandro. *Los problemas económicos del presente*. Buenos Aires: Kraft, 1920.
- Canitrot, Adolfo y Pedro Sebes. «Algunas características del comportamiento del empleo en la Argentina, 1950-1970». *Desarrollo económico*, Vol. 14, No. 53, 1974: 69-91.
- Comisión Nacional de Desarrollo (CONADE). *Plan Nacional de desarrollo: 1970-1974*. Buenos Aires: CONADE, 1970.
- \_\_\_\_\_. *Plan Nacional de desarrollo y seguridad 1971-1975*. Buenos Aires: CONADE, 1971.
- Confederación General del Trabajo de la República Argentina. *Jornadas económicas, realizadas por la Confederación General del Trabajo de la República Argentina, durante los días 31 de julio y 1, 2, 5 y 6 de agosto de 1963*. Buenos Aires: CGTA, 1963.
- Consejo Nacional de Posguerra. «Plan de ordenamiento económico-social». *Desarrollo Económico*, Vol. 20, No. 77, 1980 [1944]: 55-88.
- Cortés Conde, Roberto. *El progreso argentino, 1880-1914*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1979.
- Cortés, Rosalía y Adriana Marshall. *A Growth Model, State Social Intervention, and Labour Regulation-Argentina, 1890-1990*, International Institute for Labour Studies, Discussion Papers, 42, ILO, Geneva, 1991.
- Danani, Claudia. «La otra década de reformas de las políticas sociales y laborales. Argentina, 2002-2010». *Rev. Ciencias Sociales*, No. 135-136, No. Especial (I-II), 2012: 59-72.
- Daniel, Claudia. «De crisis a crisis: la invención de la desocupación en la Argentina». *Revista de Indias*, Vol. 73, No. 257, 2013: 193-218.
- De Pablo, Juan. *La economía que yo hice*, Vol. 2. Buenos Aires: El Cronista Comercial, 1986.
- Dean, Mitchell. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. Londres: Sage Publications, 1999.
- Di Tella, Torcuato. *Dos temas de legislación del trabajo: proyecto de ley de seguro social obrero y asignaciones familiares*. Buenos Aires: Hachette, 1941.
- \_\_\_\_\_. *Problemas de la posguerra. Función económica y destino social de la industria argentina*. Buenos Aires: Hachette, 1943.
- Esping-Andersen, Gösta. *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim, 1993.
- Flier, Patricia. «Las organizaciones internacionales y las recomendaciones de política de seguridad social para América Latina: el caso de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social». En *Las políticas sociales en perspectiva*

- histórica. Argentina, 1870-1952*, editado por Daniel Lvovich y Juan Suriano, 197-224. Buenos Aires: Prometeo/UNGS, 2005.
- Gaggero, Horacio y Alicia Garro. *Mejor que decir es hacer, mejor que prometer es realizar. Estado, gobierno y políticas sociales durante el peronismo: proyectos y realidades*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2009.
- Gálvez, Manuel. *La inseguridad de la vida obrera: informe sobre el paro forzoso*. Buenos Aires: Alsina, 1913.
- Golbert, Laura y Emilia Roca. *De la sociedad de beneficencia a los derechos sociales*, 1a. edición. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2010. Último acceso 10 de junio de 2014, <http://www.trabajo.gov.ar/downloads/seguridadSoc/delasociedaddebeneficenciaalosederechosociales.pdf>
- González, Hernán. «La formación intelectual del ingeniero Alejandro Ernesto Bunge (1880-1913)». *Revista Valores en la Sociedad Industrial*, Año XXII, No. 59, mayo de 2004: 36-43.
- \_\_\_\_\_. «José Francisco Figuerola: de funcionario del estado interventor conservador a experto de la coalición peronista (1930-44)». Ponencia presentada en el *Primer congreso de estudios sobre el peronismo: la primera década*, Universidad Nacional de Mar del Plata, Buenos Aires, 6-7 de noviembre de 2008.
- Grondona, Ana. «How Old Ideas Become New: the Ever Returning Program of “Community Development”». Documento presentado en *Annual Academic Conference of the Research Committee on Poverty, Social Welfare and Social Policy (RC19) (Canada Research Chair on Citizenship and Governance of the Université de Montréal)*, agosto 20-22 del 2009. Último acceso 10 de junio del 2013, [http://www.cccg.umontreal.ca/RC19/PDF/Grondona-A\\_Rc192009.pdf](http://www.cccg.umontreal.ca/RC19/PDF/Grondona-A_Rc192009.pdf)
- \_\_\_\_\_. «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, 2012. Último acceso 10 de junio del 2014, <http://www.centro-cultural.coop/uploads/tesisanaluciagrondona.pdf>
- Haidar, Victoria. *Trabajadores en riesgo. Sociología histórica de la biopolítica de la población asalariada argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2008.
- Isuani, Aldo. *Los orígenes conflictivos de la Seguridad Social en la Argentina*. Buenos Aires: CEAL, 1985.
- Junta Nacional para Combatir la Desocupación. *Memoria 1938-1939 y conferencia nacional de coordinación del trabajo*. Buenos Aires: Junta Nacional para Combatir la Desocupación, 1939.
- Laclau, Ernesto. «Modos de producción, sistema económico y población excedente. Aproximación histórica a los casos argentino y chileno». *Revista Latinoamericana de Sociología*, Vol. 5, No. 2, 1969: 276-315.
- Lvovich, Daniel. «Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo». En *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*, editado por Daniel Lvovich y Juan Suriano, 135-169. Buenos Aires: Prometeo/UNGS, 2005.
- \_\_\_\_\_. y Juan Suriano (eds.). *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*. Buenos Aires: Prometeo/UNGS, 2005.

- Marshall, Adriana. *State Labour Market Intervention in Argentina, Chile and Uruguay: Common Model, Different Versions*. Serie *Employment and Training Papers*, No. 10. Ginebra: ILO, 1997.
- Mesa, Carmelo. *Social security in Latin America, Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978.
- Ministerio de Trabajo de la Nación- UTE. *Breve historia del Movimiento Obrero argentino*. Buenos Aires: MTEY SS, 2010.
- Panettieri, José. *Ayer y hoy: desocupación y subocupación en la Argentina*. Buenos Aires: G.E.U, 1997.
- Pianetto, Ofelia. «Mercado de trabajo y acción sindical en la Argentina, 1890-1922». *Desarrollo Económico*, Vol. 24, No. 94, 1984: 297-307.
- Ramacciotti, Karina. *La política sanitaria del peronismo*, Buenos Aires, Biblos, 2009.
- Rose, Nikolas. «La muerte de lo social». *Revista Argentina de Sociología*, Vol. 5, No. 8, 2007: 111-150.
- Sábato, Hilda y Luis Romero. *Los trabajadores de Buenos Aires: la experiencia del mercado, 1850-1880*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1992.
- Stawski, Martín. «El populismo paralelo: política social de la Fundación Eva Perón (1948-1955)». En *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina. Estado y política pública durante el peronismo, 1946-1955*, editado por Patricia Berrotarán, Anibal Jáuregui y Marcelo Rougier, 193-228. Buenos Aires: Imago Mundi, 2004.
- Tarcus, Horacio. *Marx en la Argentina. Sus primeros lectores obreros, intelectuales y científicos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2007.
- Tenti, Emilio. *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. Buenos Aires: CEAL, 1989.
- Topalov, Christian. *Naissance du chômeur: 1880-1910*. París: Albin Michel, 1994.
- Velásquez, Mario. *Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL-Serie Macroeconomía del desarrollo No. 99, 2010.
- Zimmermann, Eduardo. *Los liberales reformistas: la cuestión social en la Argentina, 1890-1916*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1995.

### **Legislación, normativas y debates parlamentarios**

- Cámara de Diputados de la Nación. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Buenos Aires, 1913.
- \_\_\_\_\_. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Tomo II, Buenos Aires, 1934.
- \_\_\_\_\_. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Tomo V, Buenos Aires, 1940.
- \_\_\_\_\_. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Tomo II, Buenos Aires, 1941.
- \_\_\_\_\_. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Tomo I, Buenos Aires, 1942.
- \_\_\_\_\_. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Tomo I, Buenos Aires, 1963.
- \_\_\_\_\_. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, Tomo IV, Buenos Aires, 1975.

Cámara de Senadores de la Nación. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, Buenos Aires, 1917.

\_\_\_\_\_. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, Buenos Aires, 1914.

\_\_\_\_\_. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, Buenos Aires, 1930-1932.

\_\_\_\_\_. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, Buenos Aires, 1962-1963.

\_\_\_\_\_. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, Buenos Aires, 1975.

Convención Nacional. *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: De Palma, 1949.

Organización Internacional del Trabajo, *Convenio No. 44*, 1934.

Presidencia de la Nación. Decreto de la Nación Argentina No. 3.984, 1984.

\_\_\_\_\_. *Decreto de la Nación Argentina No. 2.485*, 1986.

\_\_\_\_\_. *Decreto de la Nación Argentina No. 2.533*, 1986.

\_\_\_\_\_. *Decreto de la Nación Argentina No. 2.228*, 1987.

\_\_\_\_\_. *Decreto de la Nación Argentina No. 787*, 1989.

\_\_\_\_\_. *Decreto de la Nación Argentina No. 209*, 1989.

\_\_\_\_\_, Secretaría Técnica. *Plan de Gobierno 1947-1951*. Buenos Aires, 1947.

República Argentina. *Ley de la Nación Argentina No. 11.591*, 1934.

\_\_\_\_\_. *Anales de legislación argentina XIII A*, Buenos Aires, 1983.

\_\_\_\_\_. *Ley de la Nación Argentina No. 12.636*, 1940.

\_\_\_\_\_. *Ley de la Nación Argentina No. 13.591*, 1949.

\_\_\_\_\_. *Ley de la Nación Argentina No. 22.752*, 1983.

\_\_\_\_\_. *Ley de la Nación Argentina No. 24.013*, 1991.

\_\_\_\_\_. *Ley de la Nación Argentina No. 9.148*, 1913.