



Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: Política social y trabajo informal: la problematización experta de la informalidad laboral y las reorganizaciones de la protección social del Estado Nacional (Argentina, 2002- 2015)

Autores (en el caso de tesis y directores):

Eliana Lijterman

Estela Grassi, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2020

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



Eliana Lijterman

POLÍTICA SOCIAL Y TRABAJO INFORMAL

**La problematización experta de la informalidad laboral y
las reorganizaciones de la protección social del Estado
Nacional (Argentina, 2002- 2015)**

(1 volumen)

Tesis para optar por el título de Doctora en Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Buenos Aires

Directora: Dra. Estela Grassi

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

2020

RESUMEN

Hacia fines del siglo XX, el fracaso de las promesas del “derrame” del crecimiento económico sobre el bienestar renovó la preocupación por los problemas sociolaborales. La constatación de que el empleo no permitía escapar de la pobreza emergió como un nudo a resolver: ¿podían el trabajo y la protección seguir pensándose como cuestiones anudadas?, ¿o era preciso producir nuevos principios y esquemas institucionales para extender las protecciones, independientemente del tipo de inserción laboral? Bajo estos interrogantes, se reactualizaron los enfoques sobre la informalidad laboral. Esta tesis analiza las relaciones entre su problematización y los procesos de reorganización de la protección social del Estado nacional, desplegados en Argentina, entre los años 2002 y 2015.

El tratamiento de la informalidad laboral como problema entrañó una nueva interrogación de la relación entre los problemas de empleo y la pobreza y, con ella, de la frontera entre las condiciones de trabajo y de vida, entre la producción económica y la reproducción social. Se trata de registros constituidos como separados en la modernidad capitalista, pero cuya línea divisoria es campo y objeto de conflicto, pues en ella se dirimen los regímenes de reproducción de la vida individual y social. La hipótesis general que nos orientó es que, tras el resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal, esa frontera fue desnaturalizada y que los problemas en torno a su reconstitución se condensaron en la reflexión sobre la informalidad. El nuevo ciclo de reformas gestado tras la crisis de los años 2001 y 2002, en Argentina, se caracterizó más por la polémica, que por consensos estables y generalizados. El núcleo de la discusión fueron las imaginaciones políticas sobre la formalidad laboral deseable y factible de constituir a través de las intervenciones estatales. Bajo la visibilidad que adquirió la informalidad laboral, la pretensión de recomponer el rol integrador del empleo se enfrentó con un problema espinoso: ¿*quiénes* pueden reivindicar *qué* derechos y protecciones en su condición de *trabajadores/as*? De allí la problematicidad que asumió la política social durante el período. El reconocimiento de estas poblaciones como sujetos legítimos de protección tensionó las fronteras históricamente tejidas entre la asistencia y la seguridad social, no solo durante el ciclo neoliberal precedente (que las había interpelado como “pobres”), sino también durante el Estado Social de mediados del siglo XX (que las había desconocido como “asegurables”).

Seguimos esta trama polémica a través de un exhaustivo trabajo de archivo, que nos permitió relevar el entramado entre ciencia y política a través del cual se constituyó un nuevo campo de reforma social en el país y que, a fines del período, signó su crisis. La exposición

sigue un criterio analítico: cada capítulo trabaja una serie de argumentos distintivos para la reconstrucción de la problematización de la informalidad laboral.

El **primer capítulo**, profundiza la hipótesis analítica acerca de que la informalidad laboral constituye un modo específico de reflexión sobre la relación entre las condiciones de trabajo y de vida, entre los problemas de empleo y de pobreza. El **segundo capítulo** pone en foco las condiciones de re-emergencia de la cuestión de la informalidad laboral en Argentina en el tránsito al siglo XXI y visibiliza el hecho de que, hasta la crisis de los años 2001 y 2002, fueron otras las claves de lectura de la cuestión social dominantes en el campo especializado, la precariedad laboral y la exclusión social. Ambas fueron expresiones de una crítica de distinto alcance hacia la reforma social neoliberal. El proceso político de elaboración de una salida a la situación de emergencia social promovió una serie de quiebres en las expectativas sobre la recomposición del mundo del trabajo, que alteraron la estructura del campo especializado y su relación con la política. A partir de entonces la informalidad como problema y la formalización como solución protagonizarían los diagnósticos y prospectivas especializados.

Los siguientes capítulos realizan un recorrido diacrónico que sigue la unificación y la crisis del campo de reforma organizado en torno a la definición de la informalidad laboral como un problema de desprotección social, entre los años 2002 y 2015. El **Capítulo 3** tiene por objeto la problematización de la informalidad laboral, en intersección con el concepto de “precariedad”, que organizó los saberes estatales y dio unidad al campo reformador. El **Capítulo 4** se dedica a una problematización alternativa y en competencia con la anterior, que apeló a los conceptos de exclusión y marginalidad para comprender el fenómeno. Ambos reconstituyen las visiones estratégicas en conflicto acerca de la formalidad laboral a constituir, entre la utopía de restauración del empleo normal y las distopías sobre el advenimiento del trabajo flexible. El **Capítulo 5** se adentra en los límites trazados entre el trabajo informal y el espacio ideal del *no* trabajo, sobre lo cual registramos ciertas convergencias en el campo especializado que nos señalan la exclusión de un circuito de actividad y de su sujeto de los proyectos de formalización. Finalmente, el **Capítulo 6** reconstruye los debates a propósito de la restitución, la reorganización y el desacople de la dupla entre el trabajo y la protección, que se desplegaron al calor de las transformaciones de la asistencia y la seguridad social del Estado nacional. La tesis concluye con un **Epílogo** en el que nos aventuramos en una lectura global del proceso de reforma analizado.

ABSTRACT

Toward the end of the twentieth century, the failure of the economic growth theory that promised a “trickle-down” over the well-being resulted in new concerns over social and employment issues. As soon as experts realized that work would not actually allow people to escape from poverty, social problems emerged as a critical point to solve: could work and protection continue to be thought of as intertwined issues? Or was it necessary to create new principles and institutional frameworks to extend the protections, regardless of the type of labor insertion? In the face of these questions, the approaches concerning informal work were once again updated. This thesis analyzes the relations between the problematization of informal work and the processes of restructuring the social protection of the State, from 2002 to 2015, in Argentina.

Addressing informal work as a problem posed new questions concerning the relationship between employment problems and poverty, as well as the frontiers between work and life conditions, between economic production and social reproduction. These frontiers consist in records established as separated in the capitalist modernity, but the line that divides them is both field and source of conflict, since it is there where the individual and social life reproduction rules are settled. The general guiding hypothesis is that, following the fracturing of the neoliberal hegemony, said frontier was altered and the problems around its reconstruction were concentrated on the reflection upon informal work. The new cycle of reforms developed after the 2001 and 2002 crisis in Argentina was characterized mainly by controversy, rather than by stable and widespread agreements: its core were the political fantasies about the desirable labor market formality that could be built through government interventions. As a result of the visibility acquired by informal work, the efforts to rebuild the unifying role of employment faced a prickly problem: *what* rights and protections may be claimed *by whom* in their condition as *workers*? Therein lies the source of the problems that social policy faced during this period. Recognizing these populations as legitimate individuals with a right to be protected strained the frontiers historically established between social assistance and security, not only during the former neoliberal cycle (that referred to them as “poor people”), but also during the Welfare State in the middle of the twentieth century (that failed to acknowledge them as “insurable”).

We follow this political storyline by a thorough archival research that allowed us to reveal the link between science and politics used to build a new field of social reform in the country and that, at the end of the period, marked its crisis. The exposition follows an

analytical criterion: each chapter deals with a series of distinctive arguments for reconstructing the problematization of informal work.

The **first chapter** delves into the analytical hypothesis that informal work represents a specific way of reflecting upon the relationship between work and life conditions, between employment and poverty problems. The **second chapter** focuses on the conditions that characterized the reemergence of informal work in Argentina during the twentieth century and draws attention to the fact that, until the 2001 and 2002 crisis, the predominant keys to interpreting social issues in the specialized field were precarious work and social exclusion. Both were expressions representing the criticism against the neoliberal social reform. Expectations about rebuilding the labor market were broken as a result of the political process of creating an exit from the situation of social emergency, which altered the structure of the specialized field and its relation with politics. From then on, specialized diagnoses and prospects would be characterized by informality as a problem and formalization as a solution.

The next chapters cover a diachronic analysis of the events following the unification and the crisis of the reform process, from 2002 to 2015, structured around the definition of informal work as a problem of social vulnerability. The purpose of **chapter 3** is analyzing the relationship between informality and the concept of precarious work, characteristic of the social reform process. **Chapter 4** concentrates on an alternative problematization that competes with the previous one and that used the concepts of exclusion and marginalization to understand the phenomenon. Both problematizations reconstruct strategic and conflicting viewpoints on the desirable work formality, going from the utopia of restoring normal employment to dystopias about the arrival of flexible work. **Chapter 5** takes a closer look at the limits between informal work and the ideal space of *no* work, and we have identified certain convergence points in the specialized field that indicate the exclusion of an activity circuit and its individual from the projects of formalization. Finally, **chapter 6** reconstructs the discussions about the restitution, reorganization and disconnection of the relationship between work and protection that arose in light of the transformations in the assistance and social security provided by the State. The thesis ends with an **Epilogue** where we embark on a global reading of the analysis of the reform process.

INDICE

AGRADECIMIENTOS	8
LISTADO DE SIGLAS Y ABREVIACIONES	10
LISTADO DE TABLAS Y GRÁFICOS.....	12
ACLARACIÓN SOBRE EL USO NO SEXISTA DEL LENGUAJE	12
0. PRELIMINARES	14
Presentación: problemas, objetivos e hipótesis de trabajo	14
La política social y la politización de la reproducción de la vida	23
De la relación entre ciencia y política: problematizaciones, saberes y discursividades.....	26
Los procesos de problematización <i>en el archivo</i> . Un paréntesis sobre la teoría y el análisis del discurso	31
La constitución del <i>corpus</i> , la construcción del objeto de investigación	35
Organización del corpus, procedimientos de análisis	41
La traducción del archivo a la escritura: la estructura de esta tesis.....	46
CAPÍTULO 1. LA INFORMALIDAD COMO PROBLEMATIZACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE TRABAJO Y CONDICIONES DE VIDA: UNA HIPÓTESIS ANALÍTICA.....	48
1. El “trabajo libre”: entre la promesa de libertad y la amenaza del estatuto de individuo.....	50
2. El espectro de la pobreza en el mundo del trabajo: problematizaciones de la relación entre el trabajo y la vida.....	56
2.1. La condición proletaria: trabajo, pobreza y extranjería de la nación.....	57
2.2. La condición salarial: la protección contra la pobreza.....	62
2.3. La condición neoliberal: el trabajo como mérito, la dependencia como atributo.....	69
3. La informalidad laboral como problematización de la relación entre el trabajo y la pobreza: sus múltiples emergencias.....	76
CAPÍTULO 2. LA REEMERGENCIA DE LA INFORMALIDAD LABORAL EN ARGENTINA. CRÍTICAS Y TORSIONES DE LA REFORMA SOCIAL NEOLIBERAL EN EL TRÁNSITO AL SIGLO XXI	80
1. En busca de una clave interpretativa de las transformaciones del paisaje social argentino: los estudios sobre la precariedad laboral	83
1.1. El “empleo normal” en foco.....	86
1.2. La estabilización del trabajo ¿un horizonte viable?	91
2. La problematización de la exclusión y la formación de una red de <i>expertise</i> entre el Estado y la sociedad civil.....	94
3. La “nueva cuestión social” en Argentina: la invención de un pasado salarial y su crisis	98
3.1. ¿Fin de una era o malestar de una época? La crisis de la sociedad salarial en entredicho	99
3.2. Economía, política y subjetividad en el diagnóstico de crisis de la sociedad salarial autóctona	103
3.3. Capitales, capacidades y experiencias. La racionalidad subjetiva de la pobreza y la exclusión	108

4.	El trabajo en las discusiones sobre la protección social en el tránsito al nuevo siglo	115
4.1.	Descentrar la asistencia, universalizar los seguros.....	118
4.2.	Masificar, estabilizar y reconcebir la asistencia: un rumbo hacia la reinserción.....	125
CAPÍTULO 3. IMAGINAR LOS FUTUROS DEL TRABAJO Y NORMALIZAR (I).		
HACIA LA RECUPERACIÓN DEL TRABAJO PERDIDO.....		132
1.	De la falta de trabajo al problema de la calidad del empleo. La estatalización de los saberes heterodoxos sobre la precariedad laboral	134
2.	La “economía informal” como prisma de análisis	138
2.1.	Querellas sobre el trabajo y la protección en el sistema multilateral	140
2.2.	Controversias, traducciones, e innovaciones locales en el encuentro con los saberes internacionales.....	146
3.	Restauración del empleo normal y reparación del daño social de la informalidad: una reforma en dos tiempos.....	149
3.1.	La restauración del “empleo normal” como utopía.....	150
3.2.	Las temporalidades del cambio social: la reparación de los y las informales como un hecho de justicia en la transición.....	157
4.	Una versión del tripartismo en el campo experto. Cohesión y disgregación de la utopía restauradora.....	163
4.1.	Convergencias y compromisos “tripartitos”	165
4.2.	La disgregación de la utopía restauradora.....	172
CAPÍTULO 4. IMAGINAR LOS FUTUROS DEL TRABAJO Y NORMALIZAR (II). REFUNDAR LAS PROTECCIONES EN UN MUNDO DE TRABAJO FLEXIBLE		186
1.	La exclusión descentrada	188
2.	La informalidad laboral y las poblaciones supernumerarias: una problematización en intersección con la exclusión y la marginalidad.....	196
2.1.	Del desempleo a la informalidad: los nuevos rostros de la superfluidad	197
2.2.	La polémica sobre la “naturaleza” de la informalidad: una racionalidad económico-estructural.....	200
2.3.	Una verdad irrefutable: la experiencia de la inmovilidad social	209
3.	Las imaginaciones políticas más allá de la utopía restauradora del “empleo normal”	217
CAPÍTULO 5. TRABAJADORAS Y TRABAJADORES POBRES, ESA INCÓGNITA. LOS CONTORNOS CONTROVERSIALES DEL NO TRABAJO		231
1.	La ampliación de la mirada estadística ante las transformaciones del mercado laboral: cuantificar y cualificar.....	233
1.1.	¿Quiénes son las “clases productoras”?	235
1.2.	Trabajadores/as informales, un sujeto fronterizo	243
1.3.	Categorizaciones en los confines: entre la actividad y la subsistencia.....	250
2.	Los contornos del <i>no</i> trabajo: un sujeto perceptible más allá de las estadísticas	253
2.1.	La inempleabilidad: una forma contemporánea de no trabajo	255
2.2.	La moralización de las cifras. El <i>no</i> trabajo como estigma.....	266
3.	La Economía Popular, otra cartografía. Impugnaciones <i>desde abajo</i> a la atribución del estigma del <i>no</i> trabajo.....	275

CAPÍTULO 6. AMPLIAR LAS PROTECCIONES, REORGANIZAR LA POLÍTICA SOCIAL. TRADICIONES EN DESBORDE	289
1. “Crear Empleo”. Revitalizaciones de la dupla trabajo/protección en la transición a un nuevo ciclo de reforma social	292
2. Centramiento y actualizaciones de la seguridad social: el principio contributivo en tensión	301
2.1. Las “moratorias”: una reinterpretación del principio contributivo en el campo previsional	304
2.2. Críticas hacia la moratoria, defensas de la contributividad	310
2.3. El principio no contributivo como vía complementaria de protección. La Asignación Universal por Hijo	320
2.4. Estatutos de la protección no contributiva: críticas, evaluaciones y propuestas de reorientación de la AUH	333
3. Asistir, promover, asegurar. La tradición asistencial reformulada.....	338
EPÍLOGO	350
CARTOGRAFÍAS DEL CAMPO REFORMADOR. La dinámica polémica del nuevo ciclo de reforma social	354
IMAGINACIONES POLÍTICAS SOBRE EL TRABAJO Y LA PROTECCIÓN. La dimensión estratégica de los saberes sobre la in/formalidad laboral.....	367
EN LA EBULLICIÓN DE LAS POLÍTICAS. Saberes, dilemas e intervenciones a propósito de la dupla “trabajo/protección”	383
BIBLIOGRAFÍA.....	396
DOCUMENTOS	404

AGRADECIMIENTOS

La investigación que aquí se presenta fue posible gracias al apoyo del CONICET, cuya beca doctoral posibilitó mi dedicación exclusiva a la tarea durante cinco años. Me inserté en el Instituto de Investigaciones “Gino Germani”, de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, puntualmente en el Grupo de Estudios sobre Política Social y Condiciones de Trabajo. Junto con la materia Política Social, de la misma Facultad, fueron espacios vitales en la formulación y tratamiento de los problemas que aquí se abordan. La Facultad de Ciencias Sociales distinguió mi proyecto doctoral, en 2018, con el premio Fondo Semilla para el Fomento de la Investigación de Posgrado, alentando su desarrollo. Esta urdimbre institucional sostuvo el trabajo que se condensa en esta tesis.

El escrito que sigue, que expone el camino conceptual realizado de manera “achataada”, no deja entrever el sinuoso proceso que implicó recorrerlo. Lo atravesé sostenida, impulsada, interrogada por colegas y compañeras/os cuyas presencias reconozco en estas páginas y a quienes quiero reconocer y agradecer. En primer lugar, agradezco el enorme trabajo de mi directora, Estela Grassi, una investigadora de oficio, tan lúcida y apasionada, como comprometida, sensible y generosa. Me llevo muchos aprendizajes de su forma de habitar la investigación y de su pionera labor en el campo de estudios. También quiero agradecer a Claudia Danani, otra auténtica “maestra”, que me acompaña en mi formación desde los primeros años de la carrera de grado, invitando y provocando continuamente la discusión. Estoy en deuda con ellas por el estímulo, la confianza y los empujones para seguir estudiando. En esto me quedo corta, porque la disposición que ellas han alentado, como profesoras y guías, a “hacerle la guerra” a nuestros sentidos comunes y a trabajar sobre nuestros propios argumentos para enriquecer la discusión con otros/as, trascienden en mucho el aprendizaje de la investigación y la docencia.

En estos años compartidos con el equipo, mis compañeras y compañeros aportaron a esta tesis mucho más de lo que se imaginan, compartiendo su acervo en el campo de estudios, abriendo el juego a discusiones y formaciones compartidas, recreando experiencias de investigación colectiva y, no menos importante, con invaluable consejos prácticos. Ellas son Paula Aguilar, Malena Hopp, Emilio Ayos, María Crojethovic, Florencia Luci, Analía Minteguiaga, Tatiana Jack, Maitena Fidalgo, Camila Charvay, Sandra Guimenez y Mariana Frega. Va un agradecimiento especial para Malena y Paula, que habilitaron con generosidad experiencias de formación y de trabajo conjunto que estimo muchísimo. Y también para María, Emilio y Tatiana, compañeras/os de los martes en Política Social.

Agradezco los intercambios con compañeras/es y profesoras/es del Doctorado en Ciencias Sociales, de la Maestría en Investigación Social y de la Carrera de Trabajo Social, de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. En especial, quiero destacar el aporte de Ramiro Cárdenes en las conexiones que aquí se establecen con el campo de la filosofía política. También están presentes en esta tesis, de forma insospechada, las discusiones que hilamos junto con un grupo de compañeras sobre memorias y archivo, en el marco de las prácticas pre-profesionales de la Carrera de Trabajo Social en el Ex CCD “Virrey Cevallos”, durante tantos años: Magdalena Oesterheld, Sofía Anastasía, Niza Durán, Daniela Escobar, María Belén Lavalle y Eliana Recalde. Finalmente, gracias por el apoyo en el cierre de este escrito a María de la Paz Toscani, Paula Sagel, Florentina Cavaro y a mis generosas compas de trabajo Mariela Ozuna, Mayra Schaller y Emma Palmieri.

Son realmente tantos y diversos los lugares desde los cuales personas queridas acompañaron el proceso de elaboración de esta tesis, que no entrarían –ni quiero que “entren”– en el reducido espacio que les deja este género de escritura. A mi familia (Karen, Elida y Gustavo), amigas/os, compañeras/os, les agradezco con un gran abrazo por fuera de estas páginas.

LISTADO DE SIGLAS Y ABREVIACIONES

AAPS- Asociación Argentina de Política Social
AFJP- Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
AID- Agencias Internacionales de Desarrollo
AISS- Asociación Internacional de Seguridad Social
ANSES- Administración Nacional de la Seguridad Social
AUH- Asignación Universal por Hijo
ATE- Asociación de Trabajadores del Estado
BID- Banco Interamericano de Desarrollo
BM- Banco Mundial
CEDLAS- Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
CEPAL- Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEU- Centro de Estudios de la Unión Industrial Argentina
CGT- Confederación General del Trabajo
CIEPP- Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas
CIFRA- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina
CIPPEC- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CIT- Conferencia Internacional del Trabajo
CTA- Central de Trabajadores Argentinos
CTEP- Confederación de Trabajadores de la Economía Popular
EI- Economía informal
ENAPROSS- Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social
EP- Economía Popular
EPH- Encuesta Permanente de Hogares
FMI- Fondo Monetario Internacional
FRENAPO- Frente Nacional Contra la Pobreza
IC- Ingreso Ciudadano
IDH- Ingreso de Desarrollo Humano
IEF- Instituto de Estudios y Formación de la Asociación de Trabajadores del Estado
INDEC- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MDS- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina
MTEySS- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación Argentina
OCDE- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODSA- Observatorio de la Deuda Social Argentina
OIT- Organización Internacional del Trabajo
OS- Observatorio Social
PBI- Producto Bruto Interno
PEA- Población Económicamente Activa
PF- Plan Familias
PJJHD- Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados
PMO- Plan Manos a la Obra
PMPS- Pisos Mínimos de Protección Social
PNUD- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRIST- Programa Ingreso Social con Trabajo
PRO- Partido Propuesta Republicana
PTCI- Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos
SCyE- Seguro de Capacitación y Empleo
SDS- Secretaría de Desarrollo Social
SIEMPRO- Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales
SPTyEL- Secretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales
TD- Trabajo Decente
UIA- Unión Industrial Argentina
PREALC- Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe

LISTADO DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1: Límites y forma interna del *corpus* documental

Tabla 2: Ejes generales de codificación

Tabla 3: Tematizaciones y ejes de agrupamiento

Gráfico 1: Relaciones entre trabajo y pobreza

Gráfico 2: La informalidad como umbral entre trabajo y pobreza

Gráfico 3: Problematizaciones e Imaginaciones Políticas I. La informalidad como asunto de desprotección social

Gráfico 4: Problematizaciones e Imaginaciones Políticas II. La informalidad como asunto productivo

ACLARACIÓN SOBRE EL USO NO SEXISTA DEL LENGUAJE

En la problematización de las formas de expresión que refuerzan las relaciones de asimetría y jerarquía entre los géneros, en esta tesis optamos por evitar el género gramatical masculino como genérico, apelando a genéricos reales (profesiones, grupos sociales, etc.), dobles formas alternadas en su orden (masculino y femenino), uso de pronombres, entre otras. En ningún caso, se alteró la forma de escritura de citas textuales tomadas de bibliografía y fuentes documentales.

La utopía de un soñador moderno debe diferenciarse
de las reglas clásicas del género en un punto esencial:
negarse a reconstruir un espacio inexistente.

Ricardo Piglia, *Respiración Artificial*
(2016: 79)

0. PRELIMINARES

Presentación: problemas, objetivos e hipótesis de trabajo

Esta tesis analiza las relaciones entre la problematización de la informalidad laboral y de las condiciones que definen a su sujeto con los procesos de reorganización de las protecciones sociales del Estado nacional, vehiculizados por la asistencia y la seguridad social, entre los años 2002 y 2015 en Argentina. Partimos de desnaturalizar el hecho de que la informalidad laboral constituye un problema relativo a la desprotección social de quienes trabajan en dicha condición, para reponer las condiciones históricas de posibilidad de tal consenso. En este sentido, nos interesa visibilizar los desgarramientos del campo de discusión sobre las condiciones de vida, de empleo y los procesos de integración social, tal como se había estructurado hasta finales de los años noventa, y analizar sus reconfiguraciones durante el período de estudio. Nos enfocamos en el debate especializado sobre el fenómeno de la informalidad laboral, en la medida en que nos permite adentrarnos en los regímenes de saber que dieron sentido a las intervenciones sociales del Estado dirigidas a ampliar la protección hacia colectivos laborales por fuera del empleo típico, generándose múltiples yuxtaposiciones entre la asistencia y la seguridad social. Asimismo, este enfoque nos permite relevar aquellas redes de saber que participaron de la crítica hacia el modelo de política social del ciclo, cuestionando su legitimidad.

El período que abarca la tesis, que comprende la salida de la crisis de los años 2001 y 2002 y las administraciones del *kirchnerismo*,¹ delimita un ciclo de políticas sociales, distinguible por ciertas modalidades dominantes en la intervención estatal sobre las condiciones de vida y de reproducción de la vida (Danani, 2017a). En los campos de la asistencia y de la seguridad social del Estado nacional se desplegaron intervenciones fundadas en la consideración de la informalidad laboral como un problema relativo a la desprotección social de los sujetos afectados por ella. Compartiendo este fundamento, las protecciones dirigidas a este colectivo laboral conjugaron objetivos, poblaciones, acciones e institucionalidades disímiles. Si bien en el desarrollo de la tesis nos referiremos a ellas con mayor profundidad, en vistas al desarrollo del problema de investigación antes enunciado conviene destacar aquí algunos de los rasgos que motivaron el estudio.

En lo relativo a la seguridad social, además de la unificación y estatización del sistema -

¹ Los gobiernos a los que hacemos referencia fueron los presididos por Eduardo Duhalde (enero de 2002 a marzo de 2003), Néstor Kirchner (2003- 2007) y Cristina Fernández (2007- 2011; 2011- 2015).

que revirtió la reforma operada en los años noventa-, destacamos los siguientes movimientos: a) la reinterpretación del principio contributivo, como en el caso del Plan de Regularización de la Deuda Previsional, conocido como moratoria, a través de cuyas dos ediciones (en 2005 y 2014) se incluyó en el sistema a un conjunto de sujetos “atípicos” para el esquema de seguros reconociendo, con ello, al trabajo no registrado como soportes de protección; b) la relevancia asignada a componentes no contributivos para alcanzar al conjunto de trabajadores y trabajadoras con una inserción informal en el mercado, de la que la sanción de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) en 2009 es una máxima expresión, al inscribirse en el régimen general de asignaciones familiares; y c) la jerarquización de las prestaciones de las escalas inferiores de haberes, a las cuales se incorporaron los sujetos incluidos en el sistema de seguridad social a través de las medidas recién nombradas.

Por su parte, los esquemas asistenciales devinieron masivos a partir de la salida de la crisis de los años 2001 y 2002, desde la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), cuando la desocupación alcanzó picos históricos. El PJJHD funcionó como un umbral hacia programas amplios y regulares de transferencias monetarias, que permanecieron más allá de la situación de emergencia. La población asistida, perceptora de dichas transferencias, a menudo fue alcanzada, también, por ingresos provenientes de la seguridad social, por las medidas que impulsaron la extensión de su cobertura:² accedieron a jubilaciones mínimas mediante la moratoria previsional; a pensiones no contributivas, el rubro de mayor gasto del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) durante todo el período; y, desde 2009, a la AUH que, en su puesta en funcionamiento, absorbió parte de las transferencias monetarias no contributivas³ otorgadas por dicho Ministerio. En la misma dirección, las políticas de integración socio-productiva llevadas adelante por el MDS, como el Plan Manos a la Obra (PMO), el Programa de Ingreso Social con Trabajo- “Argentina Trabaja” (PRIST) y “Ellas Hacen”, se intersectaron con modalidades especiales de registro de la actividad y de aseguramiento de los sujetos inscriptos en ellas: monotributo social, acceso a obra social y las ya nombradas asignaciones familiares no contributivas. El aseguramiento de estas poblaciones se vio traccionado por la invocación de su condición de “trabajadoras”, poniendo en tensión su categorización como “asistidas”. A través suyo se pretendía establecer formas de equiparación con las protecciones propias del trabajo formal.

² En la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) realizada en 2011 por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), se señalaba que, sobre una muestra de 8 millones de hogares, un 25.7% recibía prestaciones no contributivas y “mixtas”, categoría que hacía referencia a la moratoria, y que dicho porcentaje se concentraba en el primer quintil, en el que también tenían una mayor presencia los programas de transferencia de ingresos y de alimentos.

³ Nos referimos al componente de transferencias monetarias del Plan Familias por la Inclusión Social.

El sentido de estas intervenciones no se completa sin la referencia a la reorientación de las políticas laborales respecto de las reformas del ciclo neoliberal precedente. Durante el año 2002 se desarrollaron medidas orientadas a neutralizar una situación definida como de emergencia económica y social,⁴ lo que llevó al despliegue de regulaciones estatales sobre la oferta y la demanda de trabajo (con la finalidad de contener la desocupación y conservar la cantidad de puestos) y sobre la distribución primaria del ingreso (sancionando mecanismos de actualización salarial extraordinarios). Fue desde 2003 que se estabilizó un conjunto de políticas dirigidas a lo que las autoridades del MTEySS definieron como la “restauración” del trabajo registrado, regular y protegido (Tomada, 2007, 2011, 2014), atributos que habían regido los procesos de normalización de la relación asalariada en el país bajo el modelo del Estado Social en Argentina. En este orden, se dispusieron políticas de promoción del empleo registrado, y la inspección y fiscalización del trabajo no registrado fueron rejerarquizadas en la institucionalidad laboral. En ciertos sectores de actividad en los que se diagnosticaban procesos más intensos de informalización, dichas políticas se complementaron con modalidades especiales de registro con subsidio estatal.⁵ También se asentaron una serie de políticas “activas” de empleo, cuyo objetivo fue apuntalar la reinserción laboral de trabajadoras y trabajadores desocupados o insertos informalmente en el mercado mediante acciones de fortalecimiento de la empleabilidad (el Seguro de Capacitación y Empleo, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, entre otros). El Estado reivindicó para sí el rol de regulador de las relaciones laborales, confrontando con el imperativo de asumir individualmente sus riesgos, lo que había dominado el discurso estatal y experto durante los años noventa (Grassi, 2003; Danani y Lindenboim, 2003).

La definición de la informalidad laboral como un vector principal de la desprotección social supuso la reposición del ámbito del trabajo como matriz de las condiciones de vida de los sujetos, lo cual indica una serie de rupturas con la problematización neoliberal de la cuestión social, analizada en profundidad en el campo de estudios de la política social (v.gr. Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Grassi, 2003; Danani y Lindenboim, 2003; Leal Ivo, 2005; Merklen, 2005; entre otros). La reflexión sobre la informalidad laboral conmovió, en primer término, la patente disociación entre problemas de empleo y de pobreza que rigió el campo de la política social en la década previa, al interrogarse directamente por las conexiones con el mundo laboral y productivo, así como con la política y las alternativas para gestionar la

⁴ Ley N° 25.561 de emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria.

⁵ Cláusulas presentes en el Plan Integral de Promoción del Empleo y en la Ley N.º 26476 de Regularización del Trabajo del 2008. En 2014 se sancionó la Ley 26940 de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral que creó un registro público de empleadores infractores.

economía. Si la cuestión social había sido problematizada bajo los términos del fenómeno de la pobreza en los años previos, la informalidad laboral encerraba la pregunta por la relación entre los procesos de empobrecimiento y la calidad de las inserciones en el mundo del trabajo. En este sentido, se produjeron transformaciones en la red de problemas sociales que encontraban en dicha problematización su sentido, así como también en el contexto de referencia al que se remitía su explicación (Grassi, 2003; Merklen, 2005). Hubo de redefinirse, pues, el campo conceptual sobre los problemas sociales y los modos de interpelación de los sujetos del trabajo y de la protección. En segundo lugar, la gravitación de la informalidad laboral entrañó la desestabilización de los discursos, hasta entonces dominantes, sobre el trabajo, que lo habían inscripto en un registro puramente económico y sustraído de la reflexión política. La discursividad neoliberal había participado de la circulación de las teorías sobre el “fin del trabajo”, ejerciendo un desconocimiento del mismo como vector principal de los procesos de creación de riqueza. Relativizando su utilidad, estos discursos soslayaron la necesidad de protección del sujeto de trabajo (de la Garza Toledo, 1999). Así, se descolectivizaron los riesgos que rigen la vida individual y con ello se obliteró toda forma de protección colectiva del trabajo como soporte de una vida socialmente valiosa. La puesta en cuestión de estos discursos resituó al trabajo en la reflexión sobre los procesos de integración en la comunidad política y de participación de la riqueza socialmente producida, abriéndose un nuevo campo de debates desde la salida de la crisis de 2001 y 2002.

Lo anterior señala que las alteraciones en las políticas laborales, de la seguridad social, y asistenciales del período en análisis no hubieran sido posibles de no haberse producido rupturas en los discursos dominantes durante los años noventa acerca del trabajo, de la pobreza y de sus relaciones recíprocas. Mirando estos procesos de conjunto, podemos advertir que la búsqueda de reinscribir las protecciones sociales en los derechos del trabajo llevó a un recentramiento de la seguridad social y, en función de la inclusión de las y los trabajadores en condiciones de informalidad laboral, a una redefinición de los criterios de acceso al sistema. En este proceso de ampliación de la cobertura, la seguridad social llegó a comprender a un sujeto cuyas trayectorias y condiciones laborales no se ajustaban a aquellas para las cuales el sistema había sido originariamente ideado (Danani, 2017a), reelaborando exclusiones históricas y desbordando su tradición. Al mismo tiempo, la interpelación de las poblaciones - otrora definidas como pobres- en tanto que trabajadoras puso en discusión el estatuto de la asistencia de forma continua, generándose yuxtaposiciones con la seguridad social. La ampliación e institucionalización de las protecciones sociales en nombre de la inclusión del sujeto del trabajo informal no solo reformuló las orientaciones de las políticas sociales del

ciclo neoliberal precedente, en abierta polémica respecto de sus fundamentos, sino que también puso en tensión, desafió, interrogó la relación histórica de oposición y complementariedad entre la asistencia y la seguridad social construida en períodos previos de la historia del país, especialmente durante el Estado Social (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Soldano y Andrenacci, 2006; Danani y Hintze, 2011). Al desestabilizarse la serie histórica que había organizado la protección de las clases trabajadoras en el país, los procesos de integración social fueron interrogados. Con integración social, nos referimos al trabajo político-cultural por el cual una sociedad se reconoce como un conjunto unificado, más allá de sus divisiones, y por ende remite a los mecanismos de regulación social que viabilizan tal cohesión (Grassi, 2006).

Tanto en la seguridad social como en el campo asistencial, se retomaron tradiciones y al mismo tiempo se actualizaron, convergiendo con otras programáticas en circulación y produciéndose desbordes y mixturas inesperados. La protección de la población activa definida como informal invocó principios heterogéneos. Fueron múltiples las producciones en el campo de estudios de política social que se internaron en este punto, esforzándose por captar y dar sentido a la heterogeneidad del ciclo de políticas, tanto en lo relativo a los fundamentos y principios organizadores de sus esquemas institucionales, como en relación con sus resultados en materia distributiva, en la estratificación social y en cuanto a los derechos instituidos. Dicha heterogeneidad delimitó un problema analítico de relevancia. Justamente fue alrededor de aquellas medidas que tensionaron clasificaciones establecidas que se desplegaron los más intensos y prolongados debates: es el caso del PJJHD primero, y de la AUH después. Ambas movilizaron discusiones académicas acerca de su “naturaleza”, ante los desbordes que entrañaban en las tradiciones asistenciales y del seguro social. Algunos análisis comprendieron dicha heterogeneidad como expresión de un régimen “híbrido” entre esquemas de seguro y versiones “poco ortodoxas” de transferencias condicionadas de ingresos (Lo Vuolo, 2010; Pautassi *et al.*, 2013); en una línea similar, otras refirieron a la “universalización mínima de la seguridad social” (Soto, 2010); finalmente, ciertos estudios propusieron la idea de un “universalismo *sui generis*” (Danani, 2013), entre reediciones y actualizaciones de la tradición peronista (Grassi, 2016). En cambio, en el debate público adquirieron especial gravitación cuestionamientos, de distinto signo y filiación, hacia la desnaturalización del principio contributivo, sus efectos perjudiciales en la sostenibilidad financiera de la seguridad social (la previsión, en particular) y las injusticias a las que ello daba lugar. Con el análisis de los procesos de problematización de la informalidad laboral y de su conexión con las reorganizaciones de la política social, pretendemos aportar a la

comprensión de esta configuración del campo de la protección.

El foco en los procesos de problematización de la informalidad laboral nos permite, por un lado, dar cuenta de los elementos heterogéneos que confluyeron en ella, abandonando el supuesto de que tanto la hechura de los problemas como de las programáticas de intervención en torno a ellos reúne elementos homogéneos y coherentes entre sí. Por otro lado, habilita el análisis de las marchas y contramarchas en la definición de la acción estatal, atendiendo al devenir de las políticas en su relación con los sentidos político-culturales que se producen en torno a ellas, con las alternativas discutidas y las desestimadas, y con los cambios en las orientaciones, en las argumentaciones y en las definiciones del problema que nos ocupa (el trabajo informal). Así, nos proponemos reponer las condiciones históricas y las disputas a través de las cuales se produjeron los desbordes de ciertas tradiciones, su convergencia con otras programáticas, y los bloqueos de otros sentidos posibles sobre la protección social. Al hablar de las condiciones en las que ciertos problemas y alternativas para su transformación emergieron y se volvieron pensables, no planteamos una especie de determinismo histórico, sino que nos preguntamos por el particular entramado constituido entre las ideas y la política (Vezzetti, 2013). Es en este marco que la heterogeneidad de las políticas sociolaborales del período constituye un problema analítico: puede hablarnos de las confrontaciones pero también de encuentros inesperados, mezclas y transiciones entre los discursos que interrogaron el problema de la protección de las y los trabajadores informales. En este sentido, las condiciones históricas remiten tanto a la estructuración de los discursos como a los azares a los que se encuentran sometidos (Terán, 2013).

Nuestra tesis busca analizar los modos en que, en el período en estudio, la construcción del sujeto legítimo de protección se entrelazó con los modos de reconocimiento de los sujetos del trabajo. Las imaginaciones políticas sobre el trabajo formal viable y deseable y sobre su capacidad de integrar socialmente se encuentran en estrecha vinculación con los debates sobre las formas legítimas de dependencia y protección: sobre sus circunstancias, alcances, condiciones y sobre los derechos y obligaciones que ellas sancionan. Consideramos que podemos contribuir a una mejor comprensión de las condiciones de legitimidad (o ilegitimidad) que han logrado y logran las intervenciones sociales del Estado dirigidas al sector de trabajadores y trabajadoras informales, las cuales no nos interesan por sí mismas, sino como fundamento de un modo de sociabilidad y de integración respecto de la comunidad política. Ello, en un contexto en el que las protecciones están siendo sometidas a debate, viéndose cuestionadas en su necesidad y conveniencia, no sólo en nuestro país, sino en términos regionales e internacionales.

Como adelantamos al inicio, los *objetivos generales* que nos animaron fueron: a) describir y analizar la problematización de la informalidad laboral y de las condiciones que definen a su sujeto, en los debates expertos sobre las modalidades de protección dirigidas al mismo, en Argentina, durante el período 2003- 2015; b) y analizar la relación existente entre dichas formas de problematización y las reorganizaciones de las políticas de asistencia y seguridad social del Estado Nacional dirigida hacia estos.

Específicamente nos propusimos:

1. Identificar las agencias expertas (públicas y privadas, nacionales e internacionales) que participaron del campo de discusión sobre la informalidad laboral en Argentina y examinar en sus producciones las formas de definición y explicación del fenómeno, así como los criterios propuestos para circunscribirlo empíricamente y delimitar las poblaciones afectadas.

2. Registrar y analizar en las producciones del ámbito experto los modos en que se problematizaron las condiciones de vida de quienes trabajan informalmente, atendiendo a cómo son definidas sus necesidades, los patrones de satisfacción y los tipos de protecciones evocadas.

3. Registrar y analizar en las producciones del ámbito experto los modos como son problematizadas las condiciones de trabajo en la informalidad, atendiendo a los diagnósticos sobre las condiciones de uso de la fuerza de trabajo, sus atributos, y las regulaciones y protecciones evocadas.

4. Indagar en los debates especializados los fundamentos de legitimidad del discurso experto y de las agencias y técnicos concretos como sus portadores.

5. Reconstruir analíticamente el grado de cohesión (coordinación- tensión- distanciamiento) entre la problematización experta sobre la informalidad y los procesos de definición de las políticas de asistencia y seguridad social del Estado Nacional dirigidas hacia las y los trabajadores reconocidos como “informales”.

La hipótesis general, que buscaremos argumentar a lo largo de la tesis, es que el tratamiento de la informalidad laboral como problema social en el tránsito al siglo XXI expresó una nueva interrogación de las relaciones entre la producción económica y la reproducción social, entre el trabajo y las condiciones de vida, entre los problemas de empleo y de pobreza. Se trata de registros constituidos como esferas diferenciadas, separadas y, en ocasiones, opuestas en la modernidad capitalista, pero el trazado de su frontera es fuente de crisis y conflictos políticos permanentes. En este sentido, la relación entre el trabajo y las

condiciones de vida conforma un problema dado al pensamiento y a la acción. Parafraseando a Castel, en torno a ella se ha formulado un “haz unificado de interrogantes”, “reformulados varias veces a través de crisis e integrado datos nuevos” (1997: 19). De los modos de definir el trabajo y su relación con las condiciones de vida de su sujeto (y con la reproducción social en un sentido más amplio) se derivan distintas perspectivas sobre los procesos de integración social y sobre las intervenciones sociales del Estado para modelarlos. El tratamiento de la informalidad laboral es indicativo de la emergencia de una serie de preguntas sobre las condiciones de trabajo y su vínculo con la condición de des/protección social, previamente subordinadas bajo la hegemonía del pensamiento neoliberal. Si desde mediados de los años noventa comenzaron a registrarse ciertas reformulaciones en los modos de circunscribir y conceptualizar los problemas de empleo y de pobreza, fue en los albores de los años 2000 cuando el ascenso de una inquietante “crisis social” catalizó la desnaturalización de la orientación de las intervenciones estatales en la economía y lo social hasta entonces vigentes. En el debate sobre la “salida” de dicha crisis, la recomposición del trabajo articuló las más diversas expectativas y, en Argentina, aglutinó un nuevo campo de reforma social⁶ desde el año 2002. La cuestión social pasó a anclarse en las formas de participación en el ámbito productivo y laboral: de allí la constitución de la informalidad laboral como cuestión de reflexión y de acción política.

La centralidad asignada a la reconstitución del ámbito laboral como vía para superar los procesos de pauperización y caída social se alimentó de matrices discursivas heterogéneas, que apelaron a sentidos diversos del trabajo, incluso contradictorios: como factor productivo y eje de la creación de riqueza social, como necesidad humana y valor moral, como integrador social y fundamento de derechos colectivos e individuales. Una segunda hipótesis, que elaboramos a lo largo del proceso de investigación, plantea que los campos de reforma social constituyen una unidad provisoria de múltiples elementos y que las políticas resultantes articulan fundamentos diversos, lo que les da una insoslayable heterogeneidad. No hay razones para suponer una total coherencia entre visiones de los problemas y las prospectivas de resolución de los mismos, ni tampoco para dar por sentada la homogeneidad de los saberes estatales constituidos alrededor de las reformas. Ello nos advierte sobre la dinámica polémica de la reforma social, sus saberes, sus objetos, sus prácticas. En el caso de la informalidad

⁶ Formulamos la idea de “campo de reforma social” o “campo reformador” como recurso de análisis en el proceso de investigación. Su sentido se articula a lo largo de la tesis y sintetiza en el Epílogo, donde sistematizamos ciertas claves conceptuales que aporta la tesis. Para adelantar aquí su significado, diremos que remite a los *locus* de producción de saber que participan de un proceso de reforma histórico, las redes forjadas entre ellos, y las específicas relaciones que se establecen con otros campos de actividad, como la arena estatal, la política institucionalizada y la discusión pública.

laboral, si bien se generalizó como cuestión a tratar entre especialistas y referentes políticos/as, inclusive como un léxico compartido, se desplegó una discusión constante por los modos de definir y explicar el fenómeno. Una tercera hipótesis: durante el ciclo político analizado, abierto tras el resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal, en Argentina y a nivel internacional, el trabajo y la protección social se constituyeron como objeto de intensos debates políticos y especializados.

La investigación realizada para nuestra tesis de Maestría⁷ nos ha invitado a suspender dos interpretaciones de los procesos en análisis que tienden a aligerar la confrontación que los atravesó: por un lado, la idea de que la discursividad neoliberal fue puesta en crisis y reemplazada, en el caso argentino, por una alternativa de raigambre popular-progresista; a la inversa, la afirmación de que dicha alternativa constituyó un puro relanzamiento de la racionalidad neoliberal, a través de otros medios y discursos. La investigación desarrollada nos llevó a pensar que los modos de interrogar y tratar los problemas de empleo y de pobreza supusieron convergencias y controversias entre lugares de enunciación heterogéneos: discursividades alternativas al neoliberalismo, de inspiración “social”, y formas actualizadas de discursividad neoliberal. En esta línea, la heterogeneidad de principios y fundamentos de las protecciones sociales propuestas, así como de sus objetivos e institucionalidades, se torna especialmente significativa para nuestro análisis, pues es indicativa de las formas de actualización de proyectos políticos e intelectuales en torno al trabajo en el nuevo siglo, así como de las confrontaciones desplegadas entre ellos. Nuestra indagación sugiere que un organizador central de los debates estratégicos alrededor del trabajo y de las reorganizaciones posibles de la protección social estuvo dado por la vigencia (o el anacronismo) del rol del empleo como integrador social. ¿Podían éste y la protección seguir pensándose como cuestiones anudadas? ¿O era preciso producir nuevos principios y esquemas institucionales de protección, independientes de la inserción laboral? En ese caso ¿con qué alcances, para quiénes y en qué (y con qué) condiciones? Estos interrogantes recorren –como veremos– el debate político y especializado del período.

A continuación, nos detenemos en las coordenadas conceptuales que sostienen la perspectiva de análisis propuesta y la estrategia metodológica adoptada.

⁷ *Saberes técnicos y políticas sociales. La orientación de las políticas de asistencia y de seguridad social del Estado nacional dirigidas al trabajo informal. Argentina 2003-2015.* Directora: Dra. Estela Grassi. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aire, año 2018.

La política social y la politización de la reproducción de la vida

Nos inscribimos en un programa de investigación en el campo de estudios sobre política social que ha señalado su vínculo constitutivo con el mundo del trabajo y la esfera productiva, buscando conformar una mirada holística e histórica (Topalov, 1979; Offe, 1990; Esping Andersen, 1993; Polanyi, 2007; Donzelot, 2007; Castel, 2010). Estos análisis han ubicado a las intervenciones sociales del Estado en los procesos de lucha social y política por las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo y por los modos de vida individual y social y, de este modo, han destacado la politicidad e historicidad de dichas intervenciones (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Grassi, 2003; Danani y Hintze, 2011). En este sentido, vislumbraron que la organización de los regímenes de reproducción de la vida individual por parte del Estado constituye una dimensión fundamental de los procesos de reproducción social, considerados estos como estructuralmente problemáticos. Para comprender este punto, es preciso especificar el sentido de una categoría recurrente en los párrafos antecedentes, la de cuestión social.

La cuestión social remite a una contradicción estructural entre dos principios antagónicos que organizan a las democracias capitalistas: la igualdad jurídico-política y la desigualdad en las condiciones de vida y de trabajo (Castel, 1997; Donzelot, 2007). Su emergencia corresponde al momento histórico de puesta en práctica de los regímenes democráticos, cuando hizo eclosión el hiato entre la promesa de igualdad, sostenida en el principio de soberanía popular, y las condiciones de subordinación económica de las mayorías. Si bien las relaciones preindustriales de producción entrañaban la reproducción de la vida en niveles de miseria para las posiciones inferiores de la sociedad, la organización privada e independiente del trabajo la dislocó de una manera inédita, sometiéndola a la incertidumbre, la amenaza y el peligro por la desestructuración de las relaciones de interdependencia. La vida, pues, devino precaria por su subordinación a una esfera de la producción pretendidamente autónoma de las relaciones sociales, bajo la creencia extendida de la autorregulación de los mercados.

Desde la economía clásica las nacientes formas privadas de organización del trabajo social se pensaron bajo el supuesto de que el trabajo humano constituía una mercancía más, obliterando que lo distingue una cuestión fundamental: que las personas no fueron creadas para ser vendidas en el mercado ni pueden almacenarse a la espera de un intercambio más ventajoso (Polanyi, 2007; Thompson, 2012). El imperativo de autovalía personal en base al trabajo organizado de forma privada, que acompañó la producción del individuo moderno,

obturó la condición precaria de la vida humana. Siguiendo a Butler (2009), dicha condición designa una dimensión socio-ontológica de la vida, que remite a la vulnerabilidad compartida que es condición de toda existencia y que demanda, entonces, protección y cuidado. La precariedad de las vidas asalariadas remite, pues, al reparto desigualdad y jerárquico sobre esta condición socio-ontológica.

La subordinación de las mayorías contrastaba con la recientemente ganada autonomía jurídico-legal. El problema inédito que surgía con los nacientes regímenes democráticos es que las clases trabajadoras ya no eran “extranjeras de la Nación” (Topalov, 2004: 67), entonces ¿hasta dónde era traducible la ciudadanía política en el registro de las condiciones de vida y de trabajo? (Landau, 2008). Los conflictos en torno a la articulación del registro político con la condición civil produjeron un desgarramiento, por el cual la democracia devino “el sitio en el que habría de condensarse el núcleo traumático de la política” (Palti, 2018: 171). La cuestión social y la cuestión política nacieron hermanadas, pues su emergencia entrañó la puesta en cuestión del fundamento de la autoridad política -la soberanía popular- y sobre los alcances de la condición ciudadana. Ahora bien, además de contradicción y conflicto, la cuestión social debe ser pensada en su carácter de invención e intervención. Ambas dimensiones están presentes en la clásica definición de Castel, que la entiende como una “aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura [para] existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia” (1997: 20). La sutura del desgarramiento no puede más que corresponder a un trabajo político-cultural de síntesis, que supone la representación de la sociedad como unidad pese a su existencia dividida (Lechner, 1984). Este proceso entrañó una reformulación notable de las representaciones acerca de la vida social, cuya existencia parecía estar supeditada a la intervención sobre sí misma. Ello se expresó en una transformación de los conceptos sobre lo político y en la invención estratégica de “lo social” (Donzelot, 2007).

Puesto que ya no podía pensarse que la comunidad se constituyera como producto de un acto único, originario y voluntario, su cohesión se presentó como una tarea constante. El problema a desentrañar ya no sería tanto por el fundamento de legitimidad de la autoridad, sino por los modos en que ésta podría (o no) reponer el lazo social, expresando a la sociedad de forma sustantiva (Foucault, 2008a). Se abrió, así, el problema del gobierno de las poblaciones, relativo a una tarea de permanente compatibilización de los elementos heterogéneos que conforman y dividen la sociedad, amenazando su cohesión. Lo social conforma un “sector particular” y novedoso, en términos ideales e institucionales, “en el que se ordenan problemas muy variados, casos especiales, instituciones específicas, todo un

personal calificado” (Deleuze en Donzelot, 2008: 215). Conforman un tercer espacio entre la lógica económica y la jurisdicción política que sienta las bases de su distinción, al tiempo que ejerce una mediatización entre ellos, allí donde su articulación inmediata se configuró como imposible. Su constitución demandó una ciencia social, dispositivos de saber, profesionales e instituciones especializadas orientados a vehiculizar esa intervención, conformando una parte del gobierno sustraída del sistema de representación. Se trata de la imbricación entre administración pública y un saber específico, un saber técnico (Topalov, 2004; Palti, 2018).

De manera que la política social moderna puede pensarse como “la forma política de la cuestión social” (Grassi, 2003:25), pues es la manera en que ella se constituye como cuestión de Estado, politizando el ámbito de la reproducción. Ante la división *en* la sociedad, que la cuestión social expresa, la representación de la sociedad como totalidad solo puede realizarse a partir de la mediación política del Estado, por su carácter separado *de* la sociedad (Lechner, 1981: 1095). Ello quiere decir que no hay una sociedad que preexista a su propia representación, ni problemas ni sujetos sociales previos a la actividad política: la sociedad se constituye a través del Estado, el vínculo social se establece mediante la política, superando siempre de forma provisoria sus divisiones constitutivas. Como momento de la intervención estatal sobre las condiciones de vida y de reproducción de la vida, la política social participa de la recreación de formas de sociabilidad y de pertenencia a la comunidad política, normatizando y normalizando formas de vida legítimas que, en nuestras sociedades, como hemos mencionado antes, se fundan en el tipo de participación en el mundo del trabajo (Grassi, 2003). El trabajo, organizado de forma mercantil, da sentido y es referencia de todo un conjunto de relaciones sociales, conformando según como se lo defina sociedades y vidas muy diferentes (Danani y Hintze, 2011: 14).

En el campo de la política social se ha construido, simbólica y materialmente, la escisión entre el registro de la producción económica y el de la reproducción social, entre la pobreza y el trabajo, que ha organizado de forma duradera principios de percepción, clasificación y acción en el espacio social. En el desgarramiento que supone la afirmación de un sujeto libre y su simultánea subordinación, la política social participó de la construcción de las ideas de autovalía y de autonomía en base al trabajo asalariado, organizando toda una forma de reproducción de la vida con base en él. Así, la pobreza fue históricamente anclada en la ausencia de trabajo, más que en las características que adquiriría su organización, tornándose escurridizas y difíciles de aprehender las figuras sociales de las y los trabajadores pobres, que personificaban la incapacidad de ganarse la vida en base al trabajo, no por un asunto de mayor o menor voluntad, sino por las condiciones del mercado de trabajo. La

protección social, pues, hace a los modos históricos de realización de la forma mercancía de la fuerza de trabajo. Mientras que desde inicios del siglo XX la institucionalización de derechos del trabajo acompañó la normalización del empleo, hacia fines de siglo los procesos de individualización de las protecciones revelan su desocialización y la pulverización de toda idea de dependencia legítima y positiva de las poblaciones adultas y autoválidas (Fraser y Gordon, 1996). De este modo, resulta visible la participación de la política social en la elaboración de los principios de inclusión/exclusión y de partición del espacio social.⁸

En estas luchas, el Estado conforma tanto un agente como una arena. La política social es espacio y producto de una batalla, polémica y argumental, por la definición de los problemas y los sujetos que comprende, así como de las alternativas para superarlos. Los términos de los problemas y las respuestas posibles que se vislumbran en torno a ellos son el resultado de un proceso de hegemonización sobre los modos de interrogar, definir y tratar la cuestión social (Grassi, 2003). Desde nuestra perspectiva, el análisis de la dimensión político-cultural de las políticas sociales profundiza en las disputas alrededor del reconocimiento de las necesidades sociales de los sujetos y de los modos de organizar el trabajo, que son parte de su hechura pues las maneras en que ellas se diriman resultarán en arreglos institucionales disímiles y formas diversas de reproducción de la vida. Nos detendremos en la conceptualización sobre los procesos de problematización, entendiendo que estos constituyen un eje nuclear en el análisis de la dimensión política de las políticas sociales.

De la relación entre ciencia y política: problematizaciones, saberes y discursividades

Desde diversas disciplinas de las ciencias sociales⁹ se ha discutido la idea corriente de que los problemas sean la representación ideal, en el pensamiento, de objetos constituidos de forma exterior y anterior a las prácticas sociales. Con ello se ha cuestionado que los problemas se vuelvan objeto de discusión pública por su dimensión o su intensidad, aunque estos aspectos puedan ser parte de las disputas por su significación y validación. Estas observaciones parten del cuestionamiento de que el conocimiento sobre la realidad sea factual y objetivo y, en cambio, proponen la mediación intrínseca del lenguaje y de la producción

⁸ Retomamos y desarrollamos estas afirmaciones en el próximo capítulo.

⁹ Por ejemplo: la historia conceptual y de las ideas, la sociología del conocimiento y de los problemas públicos, el análisis de la construcción discursiva de los problemas sociales, y el institucionalismo “ideacional” del campo de la ciencia política (v.gr. Fraser y Gordon, 1996; Bourdieu, 1999; O'Connor, 2001; Blyth, 2002; Somers y Block, 2005; Béland y Cox, 2011; en Argentina: Terán y Sigal, 1992; Grassi, 2003; Grondona, 2014a; Aguilar, 2014; Morresi y Vommaro, 2011, entre otros).

social de sentidos en los modos en que la realidad social es percibida (Palti, 2012). La puesta de relieve del discurso como objeto de análisis fue parte del giro lingüístico e interpretativo experimentado en las ciencias sociales desde los años sesenta. Entonces, se complejizó la mirada sobre la relación entre los procesos discursivos y extradiscursivos, al cuestionarse las relaciones puramente referenciales, sintomáticas o de covariación entre ambos. El discurso fue entendido como una práctica social, no menos material que otros aspectos de los procesos de problematización. De ello no se deriva que los problemas sociales puedan ser entendidos como puras construcciones lingüísticas, mirada afín a las conceptualizaciones textualistas sobre la realidad, que niegan la materialidad del mundo en nombre de un constructivismo social radical (Restrepo, 2008). A contrapelo de dichas lecturas, entendemos que las categorías que nombran y hacen inteligible la realidad constituyen una unidad, tejida por mediaciones diversas, con las prácticas dirigidas a alterarla (Topalov, 2004). Ello supone una perspectiva materialista del discurso, que desestabiliza la dicotomía habitual entre lo material y lo conceptual, las instituciones y las ideas, e interroga sus relaciones.

Recurrimos al concepto de problematización, propuesto por Foucault y reelaborado en múltiples análisis genealógicos de problemas sociales (v.gr. Foucault, 2008a; Revel, 2008; Walters, 2000; Ayo, 2012; Aguilar, 2014; Grondona, 2014a). Una problematización no es ni la representación de un objeto preexistente, como tampoco una creación lingüística de un objeto inexistente (Foucault, 1999). El proceso de problematización puede entenderse como un conjunto de prácticas sociales, discursivas y extradiscursivas, que inscribe una determinada cuestión en el juego de lo verdadero y de lo falso y la constituye como objeto para el pensamiento. Supone que cierto espacio de relaciones o dominio de la realidad pierde la familiaridad y la certidumbre que lo mantiene al margen del campo de visibilidad del pensamiento, a partir de su asociación con una serie de dificultades que demandan ser encaradas. Así concebidos, los procesos de problematización se despliegan en función de “una situación concreta que es real” (Foucault en Restrepo, 2008: 126), inscrita en un campo de enfrentamientos. Este tipo de perspectivas pretenden dar cuenta de las prácticas sociales que concurren en la constitución, desarrollo y declive de los dominios de saber y en la delimitación de ciertos problemas sociales como verdaderos, en una determinada configuración de las relaciones de poder (Foucault, 1992). De allí que sea posible advertir que “lo verdadero” no se inscribe en la naturaleza sino que tiene una historia y que su organización se encuentra atravesada por el enfrentamiento.

Volviendo a nuestro argumento y campo de análisis, esto sugiere que determinados modos de problematización de la cuestión social se inscriben en una serie de prácticas

dispuestas para intervenir sobre ella. Con la noción de “regímenes veridiccionales” Foucault remite a los modos históricos de distribución y ejercicio de los discursos verdaderos y a los efectos materiales que ellos suscitan y vehiculizan sobre las prácticas sociales. Podríamos decir que los procesos de problematización remiten a la relación entre regímenes de veridicción y de jurisdicción, entre la verdad y el derecho. No solo comprenden los enfrentamientos por los contenidos de un determinado problema social, sino por el estatuto de verdad mismo, por el conjunto de reglas y los dispositivos que la producen. Por eso, las problematizaciones también entrañan modos de conocer específicos y fundamentos en base a los que se reivindica la legitimidad y validez de los saberes.¹⁰

Ante una misma situación histórica, concurren múltiples problematizaciones articuladas entre sí por relaciones de convergencia, diferenciación y subordinación, que hablan de una determinada configuración de las relaciones de saber/poder. Puesto que estos enfrentamientos se traducen en polémicas por el sentido, las formas discursivas nos permiten rastrear sus huellas. Las discursividades expertas constituyen la materia prima del análisis de esta tesis, no porque les asignemos un lugar jerárquico *per se*, por sobre otras dimensiones de lo real, sino porque consideramos que se trata de una dimensión constitutiva de los procesos de problematización: los saberes se entranan en el debate político acerca de las orientaciones de las políticas estatales y también con la discusión pública, cristalizando en ocasiones en el sentido común. La estatalización de la cuestión social entrañó, como señalamos antes, la profesionalización de la intervención en el campo de la política social, lo que condujo a la canalización de parte del debate público sobre los problemas sociales en el ámbito especializado. Tal fue la relevancia de este proceso que, como señala Topalov (2004), el léxico experto fue transversal a reformadores liberales o socialistas, mixturándose con otras formas de saber. Estas formas de conocimiento a propósito de la política social organizan mundos cognitivos y relaciones. Con ello, nos alejamos de la idea de que los discursos sobre los problemas sociales conformen una dimensión “ideal” incapaz de dar cuenta suficientemente de la realidad social.¹¹ Por lo contrario, es una de las dimensiones

¹⁰ “(...) Lo [que] me gustaría mostrar es que cierto régimen de verdad hizo que algo inexistente pudiera convertirse en algo. No es una ilusión porque es precisamente un conjunto de prácticas, y de prácticas reales, lo que lo ha establecido y lo marca así de manera imperiosa en lo real. La apuesta de todas esas empresas acerca de la locura, la enfermedad, la delincuencia, la sexualidad (...) es mostrar que el acoplamiento serie de prácticas-régimen de verdad forma un dispositivo de saber-poder que marca efectivamente en lo real lo inexistente, y lo somete en forma legítima a la división de lo verdadero y lo falso” (Foucault, 2008a: 37- 38).

¹¹ Este enfoque entraña sensibles diferencias respecto de los análisis inscriptos en la sociología de los problemas públicos. Aunque desde dicha disciplina también se pone de relieve la conflictividad que rodea el “ingreso” de determinadas cuestiones en la agenda pública y en la estatal, es posible registrar cierta exterioridad entre la sociedad civil y el Estado, expresada en la idea de “intermediación de intereses”, un supuesto de acción racional

constitutivas de su ordenamiento normativo-simbólico.

Precisamente, el foco puesto en los procesos de problematización procura abordar el proceso de ordenamiento normativo y simbólico de la vida social “en su ebullición” (Grassi, 2003: 13), captando las formas en que se constituyen dominios de saber que modelan problemas sociales “verdaderos”, que delimitan los objetos y los sujetos de las intervenciones sociales del Estado, al tiempo en que tienden a elaborar una cierta imagen del conocimiento válido de “lo social”. La reconstrucción de las batallas discursivas que se suscitan en el campo experto y que circulan por otros campos de la vida social, como el de la política, permite relevar la compleja labranza de lo que se capta, en su manifestación final, como instituciones propias de un régimen de reproducción. No es la trastienda ni las intenciones de los sujetos intervinientes en este proceso político a lo que queremos acercarnos, sino a la historicidad, positividad y politicidad de los discursos expertos sobre los problemas relativos al mundo del trabajo y de la protección (Grassi, 2013). Esto es, a la relación establecida entre la ciencia y la política en la delimitación de los horizontes de transformación de dichos problemas.

La *expertise*, como forma específica de conocer e intervenir sobre el mundo, contiene la ambivalencia de su constitución: se halla en la intersección entre el mundo académico e intelectual –pues es una práctica científica- y el campo del poder y la política (Morresi y Vommaro, 2011). A propósito de estas intersecciones, nos interesa articular los procesos de problematización con los de hegemonización, esto es, aquellos que remiten a la disputa por la dirección de los procesos de significación de la vida social, unificándola política, moral e intelectualmente pese a sus divisiones constitutivas (Gramsci, 1980).¹² Desde esta perspectiva es posible pensar las formas estatales históricas y sus políticas como “condensación de los procesos de hegemonización político-cultural que caracterizan un ciclo histórico”, de “la dirección que se impone activamente en la acción estatal en nombre de intereses generales” (Grassi, 2003: 23). Esto quiere decir que los discursos hegemónicos sobre los problemas sociales no son un mero reflejo de la visión del mundo de la clase dirigente, sino una articulación de elementos heterogéneos cuyo principio articulador se determina al calor de las

de los actores participantes –individuales y colectivos-, y finalmente cierta secundariedad de la mirada histórica (Minteguiaga, 2009).

¹² En este punto, procuramos articular las conceptualizaciones foucaulteanas sobre los procesos de problematización con otros enfoques que tratan la relación de lo discursivo con lo político y la política. No consideramos que la política configure una ausencia en la obra de Foucault (Raffin, 2018) y, en relación al discurso, su carácter estratégico y perspectivo es continuamente resaltado. Sin embargo, coincidimos con ciertas lecturas sobre su producción que han advertido el riesgo de considerar las alteraciones de las formaciones discursivas y de los regímenes veridiccionales y jurisdiccionales como producto de una dinámica interna a estos órdenes, como parte de las reglas anónimas que los rigen y no con la acción de los actores sociales (por ejemplo, Robin, Normand y Maldidier, 1972).

luchas político- ideológicas. Así, las luchas por el *sentido* de los problemas sociales conforman una dimensión de las luchas por el Estado, constituyendo una realidad operante y material pues en este plano se dirime la legitimidad (o ilegitimidad) de instituciones y de las demandas sociales de protección (Danani y Hintze, 2011).

La relación entre la ciencia, la actividad experta y lo político pueden ser comprendidas en, al menos, dos dimensiones atendiendo a los sentidos en que éste ha sido conceptualizado. Siguiendo a Mouffe (2007) y a Lechner (1994), podemos distinguir “lo político” de “la política”: mientras que el primer término refiere a las formas de imaginar, valorar y vivir el orden y la comunidad política, que ontológicamente, entrañan un antagonismo constitutivo de la vida compartida; la segunda remite a un nivel óntico de la política como práctica institucionalizada. Las discursividades expertas que participan de los procesos de problematización entraman redes conceptuales con metas y utopías sobre los objetos de los que hablan, configurando lo pensable, lo posible y lo intervenible en torno a ellos. Aunque los fundamentos de legitimidad de las discursividades expertas se rigen por reglas distintas al discurso propiamente político, los saberes que estos construyen son siempre perspectivas (Foucault, 1996), es decir, producidos desde una posición en un campo de relaciones de fuerza y en vistas a una estrategia. Los saberes son polémicos. En segundo lugar, el discurso especializado conforma una práctica socialmente estructurada, producida en una coyuntura histórica y en determinadas colocaciones sociales e institucionales (Terán, 2013). Es necesario pensar la politicidad y las relaciones de fuerza al interior de los campos de saber, así como los modos en que en ellos se establece la relación con la actividad y el discurso políticos, en que los fundamentos de legitimidad de la labor especializada integran o rechazan normas y valores no solo referidas a la objetividad de la *expertise*.¹³

A continuación, nos detenemos en la estrategia metodológica formulada para abordar los procesos de problematización.

¹³ En el campo de estudio sobre los saberes expertos se ha señalado la particularidad de los fundamentos de legitimidad de este tipo de actividad. Ellos remiten principalmente a la producción de bienes materiales y simbólicos técnicamente fundados, ligados a un campo disciplinar o profesional. Es decir, yacen en la reivindicación de conocimientos específicos sistematizados a través de ciertos métodos institucionalizados cuyo manejo convierte a sus portadores en una autoridad en su campo (Giddens, 1997). Agregamos a este punto un hecho observado por Topalov (2004) respecto de que estos saberes, por su especial relación con los campos de intervención, deben ser lo suficientemente verdaderos como para producir ciertos efectos sobre sus objetos. Entendemos que aquí también reside un elemento importante en las reivindicaciones de legitimidad de estos saberes cuya presencia en las discursividades expertas es variable históricamente según los modos de relación con los campos de acción social y política.

Los procesos de problematización en el archivo. Un paréntesis sobre la teoría y el análisis del discurso

Para asir los procesos de problematización de la informalidad laboral y captar las relaciones establecidas con el campo de la política social adoptamos una metodología cualitativa, por ser la más adecuada para considerar los fenómenos sociales en su proceso de configuración y construir el objeto de estudio y las categorizaciones conceptuales de manera procesual. Bajo la estrategia del trabajo de archivo, nos dispusimos al tratamiento de una diversidad de materiales discursivos, a través de los cuales pretendimos recomponer los saberes que participaron de la discusión sobre la informalidad laboral y las batallas de sentido por su definición. En los apartados que siguen fundamentamos esta opción metodológica, reconstruimos el proceso de investigación y precisamos los alcances de los datos construidos y las aseveraciones que realizamos en base a ellos. A continuación, hacemos un breve paréntesis sobre el modo en que aquí concebimos el discurso, pues en él se funda nuestra mirada sobre los materiales textuales que constituyeron la materia prima del análisis.

Como se sigue de lo desarrollado hasta aquí, los procesos de problematización nos interesan pues nos permiten poner en foco la dimensión política de las políticas sociales, la cual podemos sintetizar en dos afirmaciones. La primera remite al hecho de que los objetos de las intervenciones sociales del Estado no están dados de forma previa y exterior a ellas, sino que las políticas *fundan* problemas. La segunda, atiende a que sus contenidos y sus orientaciones *devienen* legítimos (o son cuestionados) en la discusión pública, entre argumentaciones, posicionamientos críticos y contestaciones. Por eso afirmamos que las luchas por el Estado son, al mismo tiempo, luchas por el sentido y que, en lo que hace a la política social, éstas remiten a la producción político-cultural de las condiciones de vida. Así, podemos pensar que los procesos de problematización son eminentemente discursivos: los problemas así constituidos no son meras “idealizaciones”, pues el discurso constituye un nivel de lo real, cuya materialidad específica consiste en la inscripción de *efectos de sentido* en la historia (Pêcheux y Fuchs, 1975; Courtine, 1981; Robin, 1986; Malidier, 1992).

Desde una concepción materialista del discurso, éste se diferencia de la “lengua”, entendida como un código formal independiente de la interacción verbal, así como también de la “palabra” pronunciada. Ambas nociones dominaban el análisis del discurso hasta la década de 1970 y lo restringían al tratamiento de los modos en que los individuos aplicaban las reglas lingüísticas en situaciones de enunciación concretas. Entonces, comenzaba a producirse una serie de mutaciones epistemológicas en las ciencias sociales, entre ellas las relativas al giro

lingüístico o interpretativo, que conmovieron los objetos disciplinares y métodos de investigación establecidos. Bajo el influjo de la perspectiva foucaultiana sobre la historia, de las lecturas althusserianas de la ideología y del psicoanálisis sobre el inconsciente, el discurso fue redefinido como objeto. El quiebre conceptual estuvo dado por el cuestionamiento de su asimilación con lo dicho y escrito y por el rechazo de su comprensión como mera “superficie de inscripción” de procesos que se sucedían por fuera de él (Foucault, 2008b: 68). El discurso emergió como el espacio en el que se “forman sistemáticamente los objetos de los que habla” (*ibid.*: 81). Refutando las concepciones referenciales del discurso, esa tesis propuso la idea de que el sentido no está unívocamente determinado por la correlación entre “las palabras y las cosas”,¹⁴ sino que era preciso rastrear su producción en la red tejida entre enunciados heterogéneos. El discurso se postuló como un nivel de lo real, distinguible en términos analíticos, referido al conjunto de reglas que organizan y distribuyen lo dicho y lo decible (tanto como lo no dicho, los olvidos, las ausencias). La indagación dio un giro copernicano y se volcó a los modos de producción, apropiación y circulación social de sentidos (Palti, 2012). Retomamos estas reflexiones porque nos permiten reponer y dar tratamiento al discurso como hecho social, resultado de prácticas institucionalizadas y reglamentadas, cuya formación es preciso desentrañar.

Bajo estas reformulaciones, fueron revisadas las condiciones de producción del discurso, noción que se volvió central para el análisis. En primer lugar, porque se problematizó la relación entre el orden discursivo y otras series que componen lo real: se propuso expresamente evitar el trazado de una relación simplista con las prácticas extradiscursivas en la explicación de los procesos de producción de sentido, a la manera de una “covariación” entre los discursos y su supuesto contexto.¹⁵ En cambio, se propuso atender a las condiciones de formación *interdiscursiva* de lo dicho/escrito. En segundo lugar, se problematizó la relación entre el discurso y el sujeto hablante, al introducirse una concepción no unicista ni racionalista del mismo: éste se repuso como un sujeto “sujetado” a la ideología, a las relaciones de clase y a su propio inconsciente. Con ello, se visibilizó el hecho de que la intención y las capacidades retórico-argumentativas individuales no ejercen un completo control del decir, el cual también se encuentra dominado por procesos discursivos que exceden y anteceden al sujeto hablante. El resquebrajamiento de la concepción homogénea del sujeto puso en evidencia la heterogeneidad constitutiva del discurso, puesto que en él se

¹⁴ *Las palabras y las cosas. Una arqueología de las ciencias humanas*, escrito por Foucault, fue publicado por primera vez en 1966.

¹⁵ Una problematización de la representación unitaria del contexto puede encontrarse en Grondona, 2019.

combinan elementos y voces de procedencia diversa, que es preciso mapear, caracterizar e historizar (Glozman, 2019). Estos planteos resquebrajaron aquella ilusión del sujeto como garante de su decir y promovieron el desplazamiento del análisis desde la escena de la enunciación hacia la red de enunciados en las que se forma lo dicho y se bordea lo informable.

Siguiendo estos argumentos, el análisis materialista del discurso aborda la producción de sentido atendiendo a dos dimensiones: los procesos de formación interdiscursiva de los enunciados y las condiciones de formulación de los discursos (Pêcheux y Fuchs, 1975; Courtine, 1981; Montero y Glozman, 2011; Aguilar *et al*, 2014a). La primera hace referencia al hecho de que en los discursos se inscriben sentidos, tonos, argumentaciones, enunciados, que se han formado en otras instancias, con las que se traba relación (Glozman, 2019). El punto de partida aquí es la consideración de que todo acontecimiento discursivo hace irrupción en el marco de ciertas redes de memoria y trayectos sociales, que inscriben en él “huellas” de temporalidades diversas: los discursos son efecto de dichas filiaciones y, al mismo tiempo, suponen un trabajo sobre ellas, lo que les da la capacidad des-estructurar y re-estructurar dichos trayectos (Pêcheux, 2013: 18). La dimensión relativa a las condiciones de formulación atiende al hecho de que los discursos sociales conforman prácticas agenciadas en ciertas colocaciones institucionales, en cuyo marco el sujeto despliega la retórica, la argumentación, la reflexividad, se inscribe en un “nosotros” y se delimita de “otros” (Robin, Normand y Maldidier, 1972). En este nivel, el análisis enfoca la agencia discursiva por la que el sujeto interviene y gestiona su decir, así como los principios de articulación con diversas prácticas institucionales en las que el mismo participa. La ventaja que reporta el trabajo de archivo con materiales textuales es que permite trabajar en ambas dimensiones de manera simultánea para comprender los procesos de producción de sentido: el montaje de documentos sigue la red de enunciados en la que un determinado acontecimiento se inscribe y recupera las coordenadas político-institucionales y las marcas coyunturales de lo dicho.

Estas aproximaciones al funcionamiento discursivo de la vida social son especialmente provechosas para reflexionar sobre el abordaje empírico de los procesos de problematización. En definitiva, ellos remiten a la producción de efectos de sentido que inscriben una determinada cuestión como problema: ése es el proceso a captar y rastrear a través del trabajo de archivo. Los documentos son tratados, entonces, como condensación de prácticas discursivas, que nos interesan por sus contenidos propositivos tanto como por la información que proveen sobre los procesos político-institucionales en los que se inscriben. Los textos nos permiten seguir toda una trama de diálogos que los constituyen, puesto que los fijan a través

de la escritura: no solo nos referimos a los intercambios y polémicas explícitamente entablados por sus autores y autoras, sino principalmente a los que se habilitan y desatan más allá de ellos/as. Esa materialidad de lo textual nos permite, pues, seguir la trama interdiscursiva e institucional en la que se gestan los enunciados que hacen a la constitución de una cuestión como problema. Si pensamos al archivo como un conjunto de discursos pronunciados, resultado de procesos de organización y distribución (Aguilar *et al*, 2014b), el *corpus* de la investigación se constituye como un montaje que cobra forma a partir de la selección de los documentos considerados pertinentes y de la re-serIALIZACIÓN de los mismos, según las relaciones que entre ellos se reconstruyen a lo largo de la investigación (lo que corresponde al proceso analítico). Se trata de un artefacto, un dispositivo que permite la formulación y la puesta a prueba de hipótesis, siguiendo las líneas de significación relevadas de los materiales discursivos.

Los alertas metodológicos trazados por las perspectivas materialistas del discurso para el tratamiento de los materiales textuales nos permitieron profundizar en nuestra propia conceptualización de los procesos de problematización, que fue un punto de llegada del proceso de investigación. Ciertos emergentes del trabajo de archivo fueron cruciales en este sentido. Primero, la atención puesta sobre la heterogeneidad discursiva nos condujo a relevar los distintos saberes que convergen en una problematización, a partir de lo cual comenzamos a pensarla, antes que como una *unidad*, como el efecto de un *proceso de unificación* de ciertas discursividades, que pueden ser disgregadas otra vez, poniendo en crisis las representaciones estabilizadas de un determinado problema. En segundo lugar, la puesta de relieve de la historicidad de los saberes a propósito de la informalidad laboral, el rastreo de sus procedencias y de sus modos de circulación, nos permitió relevar redes de *expertise* cuyos orígenes, presencia y cohesión no habíamos supuesto de antemano. De hecho, algunas de ellas tuvieron una existencia formal muy endeble, en ocasiones no fueron reconocidas como tales por los y las expertas por su alto grado de informalidad. Algo similar sucede con los lazos entre los campos de la *expertise*, la política y la discusión pública, que seguimos a partir de las formas de circulación de la palabra especializada. Estos itinerarios nos llevaron a problematizar la unicidad de la reforma social: a lo largo de la investigación, optamos por la categoría de *campo* de reforma o *campo reformador* para dar cuenta del proceso que entraña la convergencia (muchas veces parcial, conflictiva) de ciertos saberes, redes de *expertise*, instituciones y prácticas en torno a unas determinadas visiones estratégicas sobre las transformaciones a producir y a los dispositivos para concretarlas. Las preguntas que hicieron aparición entonces fueron por los modos en que el campo de reforma se constituye y

estabiliza en virtud de unas determinadas problematizaciones de la realidad social y por las críticas que signan su crisis. Finalmente, dar cuenta de que en una coyuntura coexisten elementos de saber regidos por temporalidades diversas (memorias, tanto como anticipaciones) nos invitó a pensar en la heterogeneidad del momento presente, desnaturalizar la calificación de ciertas imaginaciones políticas en tanto que “anacronismos”, y encarar un análisis desprejuiciado de los modos de reflexión sobre el “futuro del trabajo”.

Como tratamos en el siguiente apartado, el proceso de investigación en el archivo fue una construcción secuencial. Fue al cabo de un largo proceso de constitución del *corpus* que fijamos las coordenadas de la indagación: el relevamiento de los núcleos de saber sobre la informalidad laboral, a partir de los cuales delimitamos problematizaciones en competencia; su formación histórica y las redes de *expertise* que participaron de ella, observando sus relaciones de identificación y conflicto en el campo especializado local; y la reconstrucción de los modos de circulación de tales saberes y sus lazos con el campo de la política. No pretendemos haber agotado lo explorable sobre el proceso de problematización analizado, otras líneas de significación rastreadas en el *corpus* podrían seguirse en sus itinerarios, llevando a caminos empíricos y conceptuales desconocidos. Sí consideramos haber realizado un análisis exhaustivo de las hipótesis que emergieron en el transcurso de la investigación. Los resultados a los que hemos llegado y la intuición informada de nuevos objetos para dar continuidad a la investigación respaldan la productividad de la perspectiva teórico-metodológica construida para el análisis de la política social en el nuevo siglo.

La constitución del *corpus*, la construcción del objeto de investigación

Si el análisis de discurso se propone describir y comprender los procesos de construcción de sentido tal como se materializan discursivamente en el tejido de lo social, así como los recorridos históricos de sus reconfiguraciones polémicas en el espacio de las luchas, entonces, ¿qué clase de cuerpo reclamamos como propio?
Carbó, 2001: 37

De la perspectiva teórico-metodológica antes expuesta, se sigue que la constitución del *corpus* dista de ser una instancia puramente técnica. A diferencia del acervo de fuentes, aquí la propia materialidad del texto es sometida a una interrogación histórica. Por esta razón, la conformación del *corpus* es el resultado de un proceso analítico, a través del cual se relevan y ensamblan documentos en virtud de las preguntas de investigación y las hipótesis que se van elaborando a lo largo de la pesquisa. De los límites y del diseño interno del montaje se siguen distintos caminos empíricos y teóricos que la indagación puede seguir. Así, la estabilización

del *corpus* se logra una vez que el objeto de análisis ha sido delimitado: ambos son un punto de llegada del proceso de investigación. En este apartado reseñamos este doble proceso de construcción en nuestra investigación.

Una instancia preliminar en la conformación del *corpus* estuvo dada por dos movimientos simultáneos de “avistaje” e “inmersión” en la producción del campo especializado y de las agencias estatales a propósito de la informalidad laboral. Ambos términos sintetizan los objetivos que entonces nos orientaban en el contacto con los textos: a) *identificar* las agencias productoras de discursos sobre el tema, los circuitos de circulación de saberes y las redes de intercambio en el campo experto y de éste con el campo de la política; b) *constelar* los tópicos entramados en el tratamiento de la informalidad (los tipos de desarrollo, los modelos estatales, los debates sobre la cuestión social contemporánea y sobre el “futuro del trabajo”); y c) *sumergirnos* en el lenguaje y las formas de expresión de los documentos, identificando las regularidades, disonancias y marcas de coyuntura que le daban una tonalidad característica. A diferencia de las imágenes consagradas del trabajo de archivo, que retratan las peripecias para el acceso a los documentos, en nuestro caso la primera experiencia con los materiales discursivos anunció que la dificultad estaría dada, antes bien, por la “superabundancia documental” (Caimari, 2017: 16), generada por la digitalización de los repositorios. Contábamos con textos producidos por una multiplicidad de agencias (nacionales e internacionales; privadas y estatales; expertas, académicas, vinculadas con la gestión pública), durante un umbral temporal mucho más amplio que nuestro período de estudio (desde la década de 1970, con las primeras formulaciones del concepto de “sector informal”), y dispuestos alrededor de una diversidad de temáticas, cuyos lazos con la informalidad laboral se nos sugerían sin que llegáramos a precisarlos del todo. Entonces se nos presentó de lleno el problema del “buen corte” que entraña la constitución del *corpus*.¹⁶

Esta primera experiencia en el archivo, aun con sus momentos erráticos,¹⁷ fue el espacio para producir una serie de preguntas de investigación frente a ciertos emergentes, que direccionaron la búsqueda y la disposición de los materiales discursivos. La inmersión en los documentos nos permitió observar el lugar jerárquico de la informalidad laboral como

¹⁶ Como argumenta Caimari (2017), la digitalización descentra el problema del acceso y, con ello, minimiza su valor en sí. Entonces, adquieren protagonismo la destreza y la creatividad para construir un archivo singular, que reúna las condiciones de representatividad, exhaustividad y el carácter contrastivo necesarios para garantizar su significación respecto del problema que se pretende abordar.

¹⁷ Aguilar capta con agudeza el sentido de esos momentos en el proceso de investigación: “toda investigación guarda para sí retazos de ese tiempo “perdido” en el que la mirada de superficie busca afinidades, coincidencias, agrupamientos, modos de nombrar, siempre necesarios, nunca del todo suficientes, para luego dar paso al análisis de sus relieves específicos” (2015: 136)

cuestión en los diagnósticos sociales de nuestro período de estudio y, en particular, en los producidos por las agencias estatales. Sin embargo, las primeras lecturas en profundidad nos acercaron al carácter polémico de las definiciones y explicaciones del fenómeno. La controversia parecía registrar su núcleo en la escena internacional, pues se había impulsado en las relecturas que ciertas agencias internacionales de desarrollo habían ejercido sobre las conceptualizaciones clásicas, aunque los y las expertas locales participaron de forma activa, según las numerosas marcas de adhesión, polémica y apropiación respecto de las posiciones en debate en el sistema multilateral. La relevancia de la cuestión de la informalidad laboral en las discusiones políticas y especializadas nacionales contrastaba con la escasa presencia que el concepto había registrado en los años previos, cuando habían sido otras las claves de lectura e interrogación experta de la cuestión social (por ejemplo, la precariedad y la exclusión). Este cuadro nos llevó a preguntarnos por qué este viejo enfoque se había vuelto atractivo para el análisis y la intervención sobre los problemas sociolaborales, qué condiciones se habían dado dentro y fuera de los campos de saber para su relectura, y qué desplazamientos de sentido y actualizaciones se habían producido para ello. Estos interrogantes nos sirvieron para una primera delimitación del objeto de la indagación: nos enfocamos en la actualización del campo de discusión sobre la informalidad laboral (a nivel internacional y local) y en la exploración de los lazos entre los saberes producidos por las agencias internacionales de desarrollo y aquellos gestados por y para el Estado nacional argentino. Estas coordenadas habilitaron una serie de decisiones para demarcar los límites de nuestro *corpus* y diseñar su forma interna. El proceso de investigación así orientado se plasmó en nuestra tesis de maestría, que trató la relación entre los saberes de Estado locales e internacionales¹⁸ en la problematización de la informalidad laboral en el nuevo siglo.

La constitución de un *corpus* representativo y significativo para emprender el estudio de dicho objeto supuso una reflexión sobre tres operaciones a encarar, tal como las sistematiza Carbó (2001): a) el trazado de su perímetro o límites, a partir de criterios de pertinencia que rigen la exclusión/inclusión de documentos; b) el diseño de su forma interna, esto es, de los grados de heterogeneidad, las áreas de foco y las líneas de filiación entre documentos; y c) la definición de su horizonte temporal, combinando sincronía y diacronía para seguir el transcurso en el tiempo de un discurso, los desplazamientos, los olvidos (Guilhaumou, 2002). En esta primera configuración, la definición del campo de producción privilegiado en la

¹⁸ La noción la desarrollaremos más adelante, solo en aras de precisar aquí su sentido, calificamos como “estatales” a aquellos saberes que detentan poder estatuyente, razón por la cual incluimos a los producidos por las agencias internacionales de desarrollo en este conjunto.

indagación (el de los saberes “de gabinete” locales y los actores globales) sentó un principio elemental de limitación y homogeneidad del *corpus*. El seguimiento del debate en torno a la informalidad laboral fue el modo de mapear las agencias participantes, definir cuáles incluir en el relevamiento y operar recortes temporales de distintas series documentales. Pero, tras concluir este primer jalón de nuestra investigación, el objeto volvió a reconfigurarse. A partir de la revisión de los resultados de la tesis de maestría, nos resultó evidente que la problematización sobre la informalidad constituía, en verdad, una interrogación de la formalidad laboral deseable y posible, lo que explicaba las conexiones relevadas con los tópicos relativos al futuro del trabajo, los modelos de desarrollo y de Estado. En segundo lugar, observamos que el debate de los saberes “de gabinete” locales con las agencias internacionales de desarrollo mediatizaba una discusión nacional acerca de los modos de definir y tratar los problemas sociolaborales. Con esos nuevos puntos de partida e interrogantes, volvimos al archivo y redefinimos, otra vez, las coordenadas de la investigación. Entre la tesis de maestría y la de doctorado operó una ampliación del *corpus* documental, puesto que ensanchamos sus límites al incorporar voces locales heterogéneas. Pero, en realidad, redefinimos –junto con el *corpus*– el objeto y las preguntas de investigación, como detallamos a continuación.

Con la intención de adentrarnos en el debate local, recurrimos a una nueva instancia de “avistaje” e “inmersión” en el archivo, a partir de la cual identificamos una problematización alternativa a la que había organizado a los saberes estatales sobre la informalidad laboral. Otra vez, seguimos los trazos de la polémica entre estos modos de concebir y explicar el fenómeno para organizar la búsqueda documental, incorporando en el relevamiento las filiaciones históricas de las redes de saber en las que se formulaban las problematizaciones “en competencia”. En este proceso, identificamos la presencia de saberes no exactamente catalogables como “expertos”, aunque se entramaron con ellos (en los lenguajes, las citas, las redes de socialización y de intercambio). Nos referimos a los saberes gestados en el mundo popular, sindical y empresarial. Su relevancia en la unificación y crisis del campo de reforma social nos llevó a pluralizar nuestra propia concepción de los elementos de saber que participan del campo de la política social: planteándose al inicio como una dificultad, por el trasvasamiento de la categoría de *expertise* que unificaba nuestro trabajo de archivo, se volvió un interesante giro analítico, cuya conceptualización pretendemos continuar profundizando. Así, elaboramos la hipótesis de que la problematización de la informalidad había sido crucial en la estabilización y, luego, en la puesta en crisis del campo de reforma social construido en Argentina tras la crisis de los años 2001 y 2002. El objeto y los alcances

de la indagación se habían alterado.

¿Qué *corpus* diseñamos en la elaboración de esta hipótesis y en el intento de ponerla a prueba? El principio de limitación y homogeneidad continuó asentado en las redes de saber que participaron de la interrogación de la informalidad laboral en Argentina, aunque nuestra concepción de tales “saberes” se amplió, desbordando la *expertise* y contemplando otras formas de producción de conocimiento que disputan su legitimidad para participar del debate sobre la orientación de las políticas sociolaborales, en base a fundamentos que trascienden el manejo de la técnica. Esta mirada ampliada de los saberes agudizó los interrogantes sobre las relaciones entre la ciencia y la política, lo que nos llevó a prestar mayor atención a los modos de representación de lo político en el discurso especializado y a priorizar las formas de circulación y apropiación de la palabra experta en el discurso político y la discusión pública, que recogimos a partir de la prensa escrita. El relevamiento de las conexiones y las disonancias entre estos campos nos permitió vislumbrar que las tematizaciones de la informalidad portaban un insoslayable carácter controversial respecto de un núcleo estratégico: la formalidad laboral deseable y factible, dándole precisión a aquellas intuiciones que habíamos formulado al término de nuestra tesis de maestría.

El seguimiento de la traza histórica de las problematizaciones de la informalidad laboral nos retrotrajo hacia mediados de la década de 1990, cuando ubicamos la emergencia y difusión del concepto en el campo especializado local, aunque subordinado a otros modos de tematizar e interrogar la cuestión social. Este rastreo fue de suma relevancia para comprender que, en la polémica sobre la informalidad, se actualizaron viejas controversias, al tiempo que su centralidad en los diagnósticos supuso cortes significativos en el campo especializado y en su relación con el de la política. Por eso el relevamiento documental fue más allá de los límites del período de estudio, aportando una mirada diacrónica fundamental para el seguimiento de los trayectos temáticos de la informalidad laboral. Retomando la experiencia de investigación previa, apuntamos a reunir documentos de una heterogeneidad de géneros, que nos permitiera acercarnos a distintos modos de ejercicio de la *expertise*, en la búsqueda de poner en foco las conexiones entre el saber, la política y el debate público. Además, puesto que pretendíamos caracterizar las redes de circulación de saber al interior del campo especializado local y relevar sus lazos con el campo de la política, se tornó preciso ir más allá de la producción meramente técnica, que suele brindar información sobre los lazos formales que existen entre instituciones. Recopilamos informes estadísticos, de gestión y evaluación; estudios especiales sobre problemáticas específicas, en las que se relevan discusiones sobre modos de historizar, conceptualizar, medir e/o intervenir sobre las mismas; documentos de

impronta estratégica, ya no basados en el análisis de un fenómeno delimitado, sino en una reflexión de largo plazo sobre un compendio de problemas (el desarrollo, el empleo, la pobreza, etc.), o destinados a sistematizar perspectivas programáticas de las instituciones de referencia; y documentos de mayor tenor polémico, como registros de debates públicos y especializados, de paneles de discusión, de conferencias brindadas por especialistas y miembros del *staff* de funcionarios del Estado. En general, los documentos atravesados por el debate programático nos permitieron relevar discusiones éticas, confrontaciones, búsquedas de consensos, mientras que los de impronta eminentemente técnico-especializada nos acercaron a debates sobre perspectivas analíticas, metodológicas y asociadas a la intervención.

El trabajo con nuevos materiales nos puso frente a problemas que previamente no habíamos captado, lo que nos condujo al diseño de nuevas series documentales sobre núcleos de significación específicos. Por ejemplo, un emergente sobre el que nos montamos para abrir una nueva línea de lectura e indagación del *corpus* estuvo dado por la observación de que la delimitación de “lo informal” en el mundo laboral no solo se realizó en contraste con el empleo formal, sino con un espacio ideal de *no* trabajo, conformado por ocupaciones difícilmente categorizables como económicas y productivas a los ojos de los y las expertas. Se trató de una cuestión que generó vacilaciones y movilizó grandes controversias. En el marco de este análisis, también identificamos que la problematización de las economías populares estaba anudada con este campo de discusiones, razón por la cual nos dispusimos a la recopilación de nuevos materiales y a la construcción de series documentales específicas. Acabamos dedicando al tratamiento de esta cuestión todo un capítulo de la tesis (el Capítulo 5). Un segundo ejemplo, es el de un cuerpo de saberes cuya especificidad advertimos en el transcurso de la investigación. Se trata de aquellos cuyo objeto no son los problemas sociales, sino las políticas (su diseño, monitoreo, evaluación). Tal especificidad es la que, desde nuestra perspectiva, impide pensar en una relación automática o lineal entre “problemas” y “soluciones” o alternativas de intervención. Por ello, se volvió imperativo relevar estos saberes y las redes de *expertise* congregadas alrededor suyo a través de nuevas lecturas del *corpus*, a cuyo análisis nos dedicamos en el Capítulo 6 de la tesis.

A continuación, sintetizamos las características que asumió el *corpus* documental, en cuanto a sus límites, su forma interna y su dimensión temporal:

Tabla 1: Límites y forma interna del *corpus* documental

<p>Principio de limitación y homogeneidad: saberes a propósito de la informalidad laboral y las alternativas de intervención sobre</p>	<p>Estatales (MTEySS, INDEC, ANSES, MECON, MDS). Sindicales (CGT, CIFRA, Instituto de Formación ATE). Populares (CTEP). Empresariales (IDEA; CEU). Académicos (UNLP, UBA, UNGS, UMET). Centros de estudio privados</p>
---	--

ella	(CENDA, CIEPP). Centros de <i>expertise</i> (CIPPEC, OS, FIEL, Grupo Sophia). Fundaciones políticas (Crecer y Creer; Pensar). Asociaciones (REDAIC, ASET). Agencias Internacionales de Desarrollo (BM, OIT, CEPAL, BID).
Redes de problemas y tópicos asociados con la informalidad laboral	Desarrollo/Crecimiento. Cuestión Social. Modelos de Estado. Problemas productivos (brechas de productividad, competitividad, costos laborales). Problemas de empleo (inempleabilidad, desempleo, subempleo, precariedad, falta de registro). Problemas de pobreza (marginalidad, pobreza crónica, pobreza subjetiva). Formas de conocimiento (economía del comportamiento, multidimensionalidad de la pobreza, estructuralismo, regulacionismo). Justicia distributiva (igualdad de oportunidades, distribución).
Géneros documentales	Informes técnicos. Publicaciones y <i>papers</i> especializados. Artículos y libros de divulgación. Revistas académicas. Documentos programáticos. Normativas y programas. Registros de paneles, conferencias y alocuciones. Prensa escrita.
Dimensión temporal del corpus: trayectos temáticos	Primera emergencia de la informalidad. Década de 1970. Segunda emergencia de la informalidad. Década de 1980. Serie sobre Precariedad Laboral: 1980- 1990. Serie sobre Exclusión Social: 1995- 2001. Emergencia social: años 2001 y 2002. Problematizaciones de la informalidad laboral (1999- 2015).
La forma interna del corpus- Serialización	Problematización de la informalidad laboral en intersección con el concepto de “precariedad”. Problematización de la informalidad laboral en intersección con el concepto de “marginalidad” y “exclusión”. Problematización de las economías populares. Informalidad laboral y no trabajo. Visiones estratégicas sobre la formalidad laboral. Visiones estratégicas sobre el desacople o la reorganización de la dupla trabajo/protección. Asistencia, contributividad y universalización.

Organización del corpus, procedimientos de análisis

Siguiendo lo desarrollado en el punto anterior, las formas de organización del *corpus* puestas en juego se fundaron en el establecimiento progresivo de relaciones analíticas entre los materiales discursivos. Así, el análisis avanzó al compás de modalidades sucesivas de codificación y serialización de los textos.

Las primeras tareas analíticas consistieron en lecturas sucesivas del *corpus*, que permitieron una mirada “de superficie” del mismo. El ordenamiento de los documentos según el momento de producción, las agencias productoras y criterios temáticos generales nos permitió mapear redes de *expertise*, establecer una línea temporal de acontecimientos discursivos, distinguir subperíodos al interior del ciclo de análisis y formas generales de

discursividad en el debate sobre la informalidad laboral. Posteriormente, nos dedicamos a lecturas en profundidad de los materiales con el objetivo de codificarlos analíticamente.¹⁹ Para estas lecturas ordenamos los documentos según las agencias de producción, pues nos interesaba caracterizarlas a cada una de ellas e identificar sus posiciones en el campo especializado, rastreando las relaciones de adhesión y controversia con otros *locus* de producción de saber. Esta segunda lectura se estructuró sobre ejes analíticos generales, en función de los cuales fuimos construyendo códigos específicos de acuerdo con los textos analizados. Tales ejes fueron redefinidos en distintas oportunidades, a partir de la reflexión sobre los emergentes del trabajo de archivo y de la visibilizaba nuevas líneas de significación a seguir y problemas previamente no considerados.

Inicialmente, definimos “nudos” de interés en torno a los modos de interrogación de la informalidad: las definiciones y nominaciones del fenómeno y de su sujeto; las explicaciones y los contextos de referencia en los que se lo inscribió como problema (productivo-estructural, del mercado laboral, de la protección social, cultural-comportamental, normativo, etc.); las relaciones establecidas entre los problemas de empleo y de pobreza; las responsabilidades identificadas y el tipo de acción propuesta para la intervención estatal. Prontamente identificamos que la informalidad se presentaba “en red” junto a una constelación de múltiples problemas: se trazaban lazos con cuestiones relativas al desarrollo, a los modelos de Estado, a las formas de organización del mercado laboral y la protección social, a la pobreza y la desigualdad. Seguir esta urdimbre de temas y problemas diversos constituyó, sin dudas, una de las dificultades analíticas que se nos presentaron en el proceso de investigación. Ello nos llevó a repensar el proceso de codificación; a cuidar las relaciones establecidas entre los códigos durante el análisis, para que fueran sensibles y coherentes con la red de problemas que atravesaba nuestros documentos; y, al momento de escritura, nos exigió un desplazamiento desde la cuestión de la informalidad hacia otros tópicos, procurando no perder de vista nuestros objetivos. Los ejes generales que orientaron la codificación acabaron reconfigurándose de este modo:

¹⁹ En esta instancia hicimos uso del programa de análisis cualitativo Atlas Ti.

Tabla 2: Ejes generales de codificación

Ejes analíticos genéricos de codificación	Contenidos que los ejes comprenden:
Marcas de coyuntura	Efectos léxicos, argumentales y semánticos de la coyuntura, a la manera de censuras, tabúes, términos obligados, cuyo efecto se pierde cuando la coyuntura se transforma. Referencias a acontecimientos
Modelos de desarrollo	Modos de concebir el desarrollo/crecimiento y sus finalidades. Filiaciones teóricas a las que se hayan vinculados. Discusiones relativas a las alternativas de desarrollo y su vínculo con el futuro del trabajo.
Modelos de Estado	Modos de concebir la relación Estado- Mercado; relación entre el Estado Nacional y los organismos internacionales; relaciones entre las agencias internacionales de desarrollo; tematizaciones sobre la sociedad civil y sobre actores sociales específicos (sindicatos, cámaras empresariales, movimientos comunitarios).
Diagnósticos generales sobre la informalidad laboral	Estado de la cuestión y revisión de las reformulaciones del concepto. Debates metodológicos y conceptuales sobre las reformulaciones contemporáneas de la categoría. Definiciones y explicaciones del fenómeno. Modalidades de representación estadística.
Delimitación/Circunscripción de la informalidad laboral y de su sujeto	Formas de nominar el fenómeno y el colectivo de trabajadores/as afectados/as. Relaciones y diferenciaciones con otros problemas de empleo. Modos de identificar y clasificar internamente a los y las trabajadoras definidas como "informales".
Diagnósticos sobre condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores informales	Los diversos problemas de empleo y de pobreza visibilizados y destacados; tematizaciones sobre condiciones laborales y modalidades de desprotección; las categorías utilizadas para referir a la población afectada por dichos problemas; el lugar relativo que ocupa la informalidad en la red de problemas (como causa, expresión, problema asociado); las relaciones establecidas entre problemas de empleo y de pobreza.
Intervenciones propuestas sobre la informalidad laboral	Los dispositivos- político institucionales propuestos en torno a los problemas sociales diagnosticados y las discusiones asociadas a estos; la población objetivo de dichos dispositivos; las finalidades de los mismos y las transformaciones postuladas; discusiones sobre políticas específicas puestas en práctica en el período analizado.
Fundamentos de las intervenciones y debates	Caracterizaciones sobre la cuestión social contemporánea. Justificaciones sobre la adecuación de las propuestas planteadas. Principios de justicia invocados y discusiones a ellos referidas; sentidos del trabajo y de la integración social; concepciones sobre la protección social; modos de relación entre la política social y los modelos de desarrollo/crecimiento propuestos.
Fundamentos de legitimidad de la <i>expertise</i>	Referencias a los fundamentos invocados en la defensa de la legitimidad del conocimiento producido y de los y las especialistas como sus portadores. <i>Ethos</i> asociados al ejercicio experto. Lazos reconstruidos entre la ciencia, lo político y la política.

Redes de <i>expertise</i>	Referencias a intercambios entre agencias y expertos/as. Redes de citación. Formas de adhesión y polémica en el interior del campo especializado. Formas de adhesión y polémica respecto de la orientación de las políticas sociales del período. Instancias de debate especializado y político. Referencias a plataformas programáticas promovidas por las redes de saber.
----------------------------------	---

Una vez codificado el material de acuerdo con estos ejes, realizamos sucesivas lecturas a través de las cuales sintetizamos progresivamente los códigos en agrupamientos mayores y, a partir de allí, en *tematizaciones* características de la producción de cada agencia especializada y de las redes de saber que, en el proceso, fuimos mapeando y reconstruyendo. Las tematizaciones no constituyen formas aleatorias de relación entre códigos, sino que se asientan en la identificación de redes de enunciados que cobraban consistencia durante distintos momentos del período de análisis. El procedimiento que seguimos se asocia al seguimiento de trayectos temáticos, propuesto por Guilhaumou y Maldidier (1986). Su objetivo es identificar acontecimientos discursivos: no “hechos noticia”, sino las redes de enunciados que producen acontecimiento *en* el lenguaje, haciendo emerger argumentos y juicios. Las tematizaciones fueron agrupadas según grandes ejes analíticos: 1) aquellas que expresaban una forma distintiva de comprender la relación entre economía, política y sociedad, en la reflexión sobre los modelos de desarrollo, de Estado y la cuestión social; 2) aquellas que condensaban las conexiones entre las condiciones de trabajo y de vida vislumbradas en los diagnósticos sobre los problemas laborales y de pobreza; 3) las tematizaciones relativas a las visiones estratégicas sobre los modos de regulación del trabajo y los contenidos de la protección; 4) y las relativas a las formas de producir conocimiento válido y al buen ejercicio de la *expertise*. Este ordenamiento nos permitió adoptar una mirada móvil: en ocasiones, centramos la atención en estos grandes ejes para ganar profundidad en el tratamiento de las tematizaciones asociadas, su progresión en el tiempo, las adhesiones y polémicas registradas en torno a ellas; en otras, trazamos una mirada transversal entre estos núcleos de significación, poniendo en foco las relaciones existentes entre ellos y los grados de cohesión o distancia entre los saberes que participaron del debate sobre la informalidad. El siguiente cuadro grafica este estadio intermedio del análisis:

Tabla 3: Tematizaciones y ejes de agrupamiento

Ejes analíticos de agrupamiento	Contenidos	Tematizaciones
Relación entre economía, política y sociedad.	Modelos de desarrollo. Modelos de Estado. Cuestión Social	Desarrollo con inclusión social. Desarrollo Humano. Círculos virtuosos inversión/protección. Sociedad del trabajo. Crisis de la sociedad salarial.

		Sociedad del conocimiento. Trabajo flexible. Trabajo productivo. Trabajo Decente. Trabajo digno. Economía popular.
Relación entre condiciones de vida y de trabajo	Problemas de empleo, lecturas sobre la pobreza y sus conexiones. Nominaciones de los sujetos de trabajo, del <i>no</i> trabajo, de protección.	Heterogeneidad productiva. Brechas de productiva. Desprotección. Explotación indirecta. Núcleo duro de exclusión. Nueva marginalidad. Población sobrante. Infraclass. Precariedad. Déficits de calidad del empleo. Trabajadores/as vulnerables. Trabajadores/as intermitentes. Empleabilidad. Ajuste a la productividad. Multidimensionalidad de la pobreza. Pobreza subjetiva. Pobreza crónica. Trampas de pobreza.
Visiones estratégicas y propuestas de intervención sobre el trabajo y la protección	Contexto de referencia del problema de la informalidad. Principios y fundamentos de las intervenciones sociolaborales. Dispositivos político-institucionales.	Universalidad. Selectividad. Territorialidad. Personalización. Políticas Activas. Inversión. Reparación. Aseguramiento. Reinserción. Incentivos/desincentivos. Empleabilidad. Capital humano. Saberes y haceres. Pisos Mínimos de Protección Social. Flexiseguridad. Formalización. Igualdad de oportunidades. Contributividad. Distribución. Derechos sociales. Inclusión Social.
Modalidades de producción de saber y fundamentos de legitimidad de la <i>expertise</i>	Tradiciones y escuelas de pensamiento. Locus de producción de saber y redes de ejercicio experto. Visión del buen ejercicio experto	Economía del comportamiento. Multidimensionalidad de la pobreza. Estructuralismo. Teoría neoclásica. Agencias internacionales de desarrollo. Gerencia. Cercanía. Conocimiento directo. Compromiso cívico. Compromiso militante.

Sobre esta base, fue posible reconstruir el tema estudiado desde un punto de vista más vasto, bajo la pretensión de una aprehensión global de los procesos discursivos. Se trató del momento en que sintetizamos grandes problematizaciones de la informalidad laboral, las redes de saber en las que fueron formuladas, y las relaciones que éstas establecieron en el campo especializado local y en el proceso de reforma social. A partir de entonces, pudimos profundizar el tratamiento de ciertos “accidentes” del *corpus*, en ocasiones produciendo series documentales específicas y complementarias. Los ejemplos son numerosos. Como parte del análisis sobre las condiciones de re-emergencia de la cuestión de la informalidad en Argentina, en el tránsito al siglo XXI, nos interesamos en los quiebres producidos en los discursos especializados durante el proceso de salida de la crisis de los años 2001 y 2002, las formas de adecuación a lo decible en la nueva coyuntura, las conexiones con el discurso político. Hemos ya mencionado el problema de la distinción entre “trabajo informal” y el espacio ideal del *no* trabajo, que nos llevó a relevar nuevo material para explorar las

modalidades históricas de distinción entre la actividad económica y la actividad reproductiva. En ocasiones fue necesario realizar un trabajo más profundo sobre las memorias discursivas que emergían en el *corpus*, como sucedió al relevar los lazos entre las problematizaciones de la informalidad y viejos saberes sobre la precariedad laboral, la exclusión y la marginalidad.

La traducción del archivo a la escritura:²⁰ la estructura de esta tesis

El ordenamiento en una prosa aplanada de ese “suelo irregular y heterogéneo” (*ibíd.*: 9) que es el *corpus* documental, fue un proceso sinuoso. La estructura de la tesis sigue un criterio analítico: cada capítulo trabaja una serie de argumentos distintivos para la reconstrucción de la problematización de la informalidad laboral en Argentina, durante el período en análisis. Cada uno de ellos cuenta con una introducción que sintetiza los contenidos desarrollados y cuentan con las referencias y aclaraciones necesarias para facilitar una lectura independiente.

El **primer capítulo**, profundiza la hipótesis analítica que hemos elaborado a lo largo del proceso de investigación, acerca de que la informalidad laboral constituye un modo específico de reflexionar sobre la relación entre las condiciones de trabajo y de vida, entre los problemas de empleo y de pobreza. El **segundo capítulo** pone en foco las condiciones de re-emergencia de la cuestión de la informalidad laboral en Argentina en el tránsito al siglo XXI y visibiliza el hecho de que, hasta la crisis de los años 2001 y 2002, fueron otras las claves de lectura de la cuestión social dominantes en el campo especializado, la precariedad laboral y la exclusión social. Ambas fueron expresiones de una crítica de distinto alcance hacia la reforma social neoliberal. La elaboración política de una salida a la emergencia social promovió una serie de quiebres en las expectativas sobre la recomposición del mundo del trabajo, que alteraron la estructura del campo especializado y su relación con el proceso de reforma social. A partir de entonces la informalidad como problema y la formalización como solución protagonizarían los diagnósticos y prospectivas especializados.

Los siguientes capítulos realizan un recorrido diacrónico que sigue la unificación y la crisis del campo de reforma organizado en torno a la definición de la informalidad laboral como un problema de desprotección social, entre los años 2002 y 2015. El **Capítulo 3** tiene por objeto la problematización de la informalidad laboral, en intersección con el concepto de “precariedad” que organizó los saberes estatales y dio unidad al campo reformador. El **Capítulo 4** se dedica a una problematización alternativa y en competencia con la anterior, que

²⁰ Expresión tomada de Caimari, 2017: 11.

apeló a los conceptos de exclusión y marginalidad para comprender el fenómeno. Ambos reconstituyen las visiones estratégicas en conflicto acerca de la formalidad laboral a constituir, entre la utopía de restauración del empleo normal y las distopías sobre el advenimiento del trabajo flexible. El **Capítulo 5** se adentra en los límites trazados entre el trabajo informal y el espacio ideal del *no* trabajo, sobre lo cual registramos ciertas convergencias en el campo especializado que nos señalan la exclusión de un circuito de actividad y de su sujeto de los proyectos de formalización. Finalmente, el **Capítulo 6** reconstruye los debates acerca de la restitución, reorganización y desacople de la dupla entre el trabajo y la protección frente a los procesos de informalización. Allí recorreremos las alternativas político-institucionales consideradas para reorganizar la asistencia y la seguridad social del Estado nacional y exploramos las tensiones y yuxtaposiciones entre las lógicas de ambos sectores. La tesis concluye con un **Epílogo** en el que nos aventuramos en una lectura global del proceso de reforma analizado, sintetizando las claves conceptuales que recreamos a lo largo del proceso.

CAPÍTULO 1

LA INFORMALIDAD COMO PROBLEMATIZACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE TRABAJO Y CONDICIONES DE VIDA: UNA HIPÓTESIS ANALÍTICA

Las reformulaciones del concepto de informalidad laboral, producidas desde finales de la década de 1990, fueron analizadas, desde la sociología del trabajo, por su productividad heurística, advirtiéndose su polisemia y eventual vacío de sentido (v.gr. de La Garza Toledo, 2013, 2015; Cortés, 2002; Lindenboim, 2015). En esta tesis, en cambio, buscamos visibilizar aquellos interrogantes que movilizaron el retorno a una vieja categoría y los desplazamientos de sentido respecto de las conceptualizaciones previas. En el transcurso del proceso de investigación, formulamos la hipótesis analítica de que la reflexión sobre la informalidad laboral constituyó un modo particular de interrogar las relaciones entre el trabajo y las condiciones de vida, entre el registro de la producción y el de la reproducción social, en los procesos históricos de problematización de la cuestión social. El presente capítulo se propone fundamentar esta clave de lectura que se retomará permanentemente a lo largo de la tesis.

La relación entre las condiciones de trabajo y de vida constituye un núcleo de las problematizaciones históricas de la cuestión social.²¹ En un primer momento del desarrollo, nos detenemos en los aspectos contradictorios del “trabajo libre”, característico de la modernidad capitalista: por un lado, la condición de desposesión de las y los trabajadores de ciertas garantías para la reproducción de la vida; por otro, la proclamación de la autodeterminación individual en y por el ejercicio autónomo del trabajo. Esta tensión ha movilizó crisis sistémicas de reproducción social, tanto como conflictos políticos por la definición del trabajo y la vida. La pregunta que emerge de tales conflictos es en qué medida es posible autodeterminar la propia vida desposeyendo los recursos y las garantías institucionales para su sostenimiento material y simbólico. De las modalidades históricas de hacer inteligible esta tensión se han desprendido formas disímiles de reconocer y regular la precariedad de la vida, condición de la existencia humana y, al mismo tiempo, producto de su dependencia del mercado (Fraser y Gordon, 1996; Butler, 2004; Polanyi, 2007; Grassi y Hintze, 2018). De allí se derivan unas determinadas exigencias de autovalía hacia los individuos y modalidades de dependencia legítima de los soportes socio- institucionales dispuestos para reproducir la vida. Por esta razón, la relación entre la producción económica y la reproducción social, entre el trabajo y las condiciones de vida, constituye un objeto y un

²¹Hemos desarrollado el concepto con profundidad en la Introducción de la tesis.

enclave de las luchas sociales y políticas. Desagregamos este razonamiento en el primer apartado del capítulo.

En un segundo momento del desarrollo, realizamos un recorrido histórico general acerca de las problematizaciones de la relación entre el trabajo y las condiciones de vida, al cabo de cual reconstruimos la diferenciación, separación y oposición entre el primero y el mundo de la pobreza. Las fronteras entre ambos han sido siempre ambivalentes, precisamente por la condición contradictoria del trabajo libre. Sin embargo, en cada momento histórico observamos esfuerzos por explicar el enigma que entrañan las poblaciones pobres y trabajadoras y restablecer la dicotomía. El *pauper*, el *residuum*, los inempleables, son distintas categorizaciones que coadyuvaron a fijar los atributos de esta escurridiza figura social, inscribiéndola en un espacio ideal de “no trabajo”, extra-económico y extra-productivo, y restableciendo la oposición entre trabajo y pobreza. Se trata de formas de representación de la vida social de carácter estratégico, pues ellas se encuentran implicadas en la delimitación de los sujetos del trabajo y de la protección social.

La propuesta de esta tesis para analizar la informalidad laboral es pensarla, a ella misma, como una problematización, una reflexión, histórica y espacialmente situada, a propósito de la relación entre el trabajo y la pobreza. El capítulo muestra que, en los procesos de diferenciación y oposición institucional y cognitiva entre ambos registros, la emergencia del concepto en los años setenta desestabilizó la frontera trazada entre ellos, al cuestionar la inscripción de los y las trabajadoras informales en un espacio ideal de *no* trabajo. Tal como fue conceptualizado por el estructuralismo latinoamericano, el “sector informal urbano” integró los problemas de empleo y de pobreza, gestándose un umbral entre registros supuestamente separados de existencia social. En los años setenta, ello condujo al cuestionamiento de las formas de integración propias del Estado Social en los países periféricos. Lo cierto es que, desde sus primeras formulaciones, el enfoque de la informalidad registró alteraciones notables. El capítulo se detiene en una segunda emergencia del problema, producida hacia los años ochenta, con la reformulación planteada por Hernando de Soto, en *El otro sendero. La revolución informal*, que sentaría perdurables efectos de sentido. Con ello cristalizó una definición de la informalidad inscrita en una grilla de intelección neoliberal de la vida social, en particular, de las relaciones (y disociaciones) entre la producción económica y la reproducción de la vida. Por último, sugerimos una “tercera emergencia” del concepto en el tránsito al siglo XXI, a nivel local e internacional, bajo la cual se produjeron nuevos desplazamientos de sentido respecto de las anteriores perspectivas, de los que nos ocuparemos

a lo largo de la tesis. Con ella, otra vez, la relación entre trabajo y pobreza se volvía objeto de reflexión y acción política y especializada.

1. El “trabajo libre”: entre la promesa de libertad y la amenaza del estatuto de individuo

En el campo de estudios en política social, la cuestión social ha sido definida como la tensión derivada de la concurrencia de dos principios contrapuestos que organizan las sociedades modernas y capitalistas: la libertad y la igualdad, proclamadas en el registro político como definitorias de la condición ciudadana; y la desigualdad estructural que rige en el orden económico (Castel, 1997; Donzelot, 2007). El déficit o hiato entre ambos registros interroga y desafía la capacidad de la sociedad de existir como conjunto unificado. En este apartado, buscamos argumentar que tal tensión estructural de la modernidad capitalista se expresa de forma particularizada en la problemática relación entre los registros de la producción económica y la reproducción social. Su separación es distintiva del capitalismo como orden institucionalizado (Fraser, 2014), pero la definición de la frontera que los divide se encuentra continuamente sometida a disputas, pues de ella depende en gran medida el estatuto del individuo y los sentidos y los alcances de su autonomía. Por ende, la problematización de las divisiones y las conexiones entre las condiciones de vida y de trabajo constituyen un núcleo de los procesos históricos de reflexión e intervención sobre la cuestión social. Para desarrollar este argumento sobre la problematización de la relación entre “trabajo y vida” en el campo de las intervenciones sociales del Estado, nos detenemos en el carácter contradictorio del “trabajo libre”, promesa de la modernidad y, al mismo tiempo, forma concreta de la organización capitalista del trabajo.

Retomamos para nuestro análisis un programa de investigación sobre política social que ha apostado por desentrañar las relaciones entre la producción y la reproducción social. Bajo esa línea de indagación, la mercantilización del trabajo fue definida como un principio estructural de las sociedades modernas y capitalistas, un proceso que delimita su identidad y su frontera respecto de otras formaciones sociales (Topalov, 1979; Offe, 1990; Esping-Andersen, 1993; Grassi, 2003; Danani, 2009). Desde estas perspectivas, el trabajo asalariado constituye el núcleo de toda una economía que, en términos sustantivos, remite al proceso institucional por el cual se organizan las interacciones entre los individuos y de estos con su entorno para producir materialmente la sociedad, promoviendo ciertos valores y motivaciones que invisten instituciones “no económicas”, como las del campo de la política (Polanyi,

1957). Una serie de producciones más recientes revisitó estas premisas y alteró el punto de observación, con el objetivo de profundizar la conceptualización de las formas de vida y de trabajo en la modernidad capitalista. Entre ellas, la de Denning nos ha interpelado con su sugerente invitación a descentrar el trabajo asalariado “de nuestra concepción de la vida bajo el capitalismo”, en base a la idea de que éste “no comienza con la oferta de trabajo sino con el imperativo de ganarse la vida” (2006: 78; destacado propio). También Fraser ha vuelto sobre el problema de la reproducción social en sus últimas producciones, revisando las relaciones entre ella y el ámbito de la “economía oficial”. El resultado es una suerte de “giro epistémico” (Fraser, 2014: 64) que ha hecho emerger nuevas claves de lectura sobre los procesos de proletarización y su relación con los regímenes de reproducción. El análisis los condujo a poner de relieve la desposesión y la expropiación como lógicas superpuestas a la explotación, visibilizando que la organización del trabajo social en el capitalismo excede al empleo asalariado.

Denning plantea una relación de precedencia histórica y conceptual entre privación y trabajo asalariado, dándole mayor entidad al imperativo de autosuficiencia como vector característico de la reproducción de la vida en nuestras sociedades. “La vida sin salario, no el trabajo asalariado”, argumenta, “es el punto de partida para entender al mercado libre” (2006: 78). Por su parte, Fraser (2014) concibe la expropiación como una condición de posibilidad de la explotación propiamente dicha. Algunas décadas antes, Offe (1990) había llegado a una conclusión similar analizando el proceso de proletarización: al respecto, señalaba que la destrucción de aquellas formas de subsistencia alternativas al trabajo asalariado conforma un aspecto socio-estructural del mismo, no solo en los orígenes de la industrialización, sino que se renueva de forma permanente. Para el caso argentino, Sábato (1985) realizó un análisis histórico de la dinámica conjunta entre expropiación y explotación en la conformación del mercado laboral argentino y los procesos de proletarización locales. En definitiva, mirar “el mundo del trabajo desde la perspectiva de la vida” nos permite poner en foco los efectos político- culturales del supuesto de que, bajo distintas modalidades, las personas viven de su trabajo, aunque éstas tengan una limitada participación en la definición del modo en que sus capacidades son valoradas, reconocidas, remuneradas, o bien, consideradas superfluas (Grassi y Danani, 2008a: 18). Esa imposibilidad no es un hecho natural, sino que fue sancionada política y normativamente en los procesos históricos de organización del trabajo y la vida.

El señalamiento de la desposesión forzada de las clases populares bajo el capitalismo no es el punto original de estas afirmaciones. El propio Marx, en *El Capital*, relevó “la violencia directa” entrelazada en “la coerción sorda de las relaciones económicas” (2011a: 922), con su

análisis de la acumulación originaria, un “proceso de expropiación violenta de las masas populares” (*ibid.*: 901), el “secreto” oculto por la economía política liberal (*ibid.*: 891). Sin embargo, en este análisis pionero las conexiones estructurales entre la explotación y la desposesión no se encuentran del todo desarrolladas: justamente, ésta constituía, para Marx, un proceso que “no es el resultado del modo de producción capitalista, sino su punto de partida” (2011a: 891). En cambio, en los últimos años, la expropiación ha sido conceptualizada como parte constitutiva del proceso continuo de acumulación, junto con la explotación (Harvey, 2004; Fraser, 2014; Fraser y Jaeggi, 2018). Se trata de profundizar la reflexión sobre la dimensión política y jurídica de la organización del trabajo en nuestras sociedades, incorporando los efectos de la desposesión en el estatuto de derechos de los y las “trabajadoras libres”.

Para abordar este punto, remitimos, por un momento y como ejemplo ilustrador, al conocido relato histórico de la acumulación originaria. Para Marx, éste fue el escenario de una transformación crucial, que habilitó la acumulación de capital propiamente dicha: por un lado, la transformación del dinero y de las mercancías en capital; por otro, de las y los productores en vendedores de fuerza de trabajo. En lo referente al trabajo, esa gran transformación implicó la “escisión entre el obrero y la propiedad de sus condiciones de trabajo” (Marx, 2011a: 893). De allí la conocida formulación de que los y las trabajadoras se constituyeron como “libres”, en un doble sentido del término: “ni están incluidos directamente en los medios de producción –como sí lo están los esclavos, siervos de la gleba, etcétera–, ni tampoco les pertenecen a ellos los medios de producción –a la inversa de lo que ocurre con el campesino que trabaja su propia tierra–” (*idem*). En este proceso se diluyeron, simultáneamente, “las relaciones que convierten a los trabajadores en propiedad de terceros” y aquellas que disponían “la propiedad [de] los productores directos sobre sus medios de producción” (*idem*). La institución del trabajo libre se montó, entonces, en la “descomposición de un mundo previo”, al decir de Fraser (2014: 65), en el que la producción de bienes y la reproducción social conformaban una unidad, en el marco de una sociabilidad en la que lo privado y lo público se confundían. Se trató de un proceso que combinó aspectos emancipatorios con nuevas sujeciones.

Como observan Fraser y Gordon (1996), bajo el antiguo régimen la dependencia era una condición normal, una relación social que fusionaba los registros jurídico, político y económico de la vida social. Quienes no disponían de propiedad, previsiblemente, desarrollaban su vida en el marco de relaciones de dependencia; mientras que la independencia representaba una situación anómala (de anomia o muerte social) en un orden jerárquico en cuya cúspide el señor feudal ostentaba el poder de disponer de vidas y

haciendas. En el proceso de desintegración de aquella “sociedad holista” (Dumont en Castel, 2015: 41), la reivindicación de derechos civiles y políticos por parte de “los dependientes” se acompañó de la afirmación de su independencia personal (Fraser y Gordon, 1996: 173), a la que la liberación del trabajo de ciertas coacciones pretendía abonar.²² La ruptura de la unidad entre producción y reproducción, propia de las sociedades precapitalistas, “desprivatizó lo público” con la separación de la autoridad y la administración estatal de los intereses familiares, así como también instituyó un espacio de intimidad frente a las exigencias de la sociabilidad colectiva, y en ocasiones, a las imposiciones familiares (Chartier, 2007: 66). Pero, al mismo tiempo, el despojo de los y las trabajadoras “de todas las garantías jurídicas que para su existencia les ofrecían las viejas instituciones feudales” (Marx, 2011a: 894) tendió a privatizar la reproducción y a proyectar un imperativo de auto-sostenimiento, inédito hasta entonces. Como observa Butler, puesto que los seres humanos somos ontológicamente relacionales y vulnerables al otro, somos “fundamentalmente dependientes” de una trama de derechos que sancionan formas de reconocimiento y “alternativamente nos dan sustento o nos privan de cosas” (en Butler y Athanasiou, 2017: 19). La lógica de la desposesión implicada en el trabajo libre supuso (y supone) la privación de las clases productoras y no propietarias de garantías socio-legales para la reproducción de la vida humana. El trabajador libre es, por definición, un desposeído, condición socio-legal (y no solo económica) que entra en tensión con el estatuto de individuo: ¿puede disponer de sí quien carece de recursos y de garantías jurídicas para sostener su existencia material?

El pensamiento liberal consagró la privatización de la reproducción social, al tratar al individuo como una entidad natural, preexistente a la política, desestimando que ante todo constituye un estatuto que inviste a las personas. En palabras de Castel, promovió una concepción de individuo “sin soportes” (2015: 40). De este modo, se resaltó la “dimensión prometeica” del trabajo libre (Castel, 2015: 44), relativa al ejercicio del propio trabajo y a la autodeterminación de la vida en base a él. Esta proposición constituyó un capítulo relevante en la proclamación del individuo como propietario de sí mismo, que “dejaba ser ‘el hombre de alguien’ [según los términos] del viejo derecho medieval” (Castel, 2015: 41) para disponer de sí. El trabajo libre, como hijo de la modernidad, afirmó la propiedad individual de la capacidad laboral; pero, como hijo del capitalismo, entrañó la radical dependencia de los individuos respecto del mercado para realizar dichas capacidades. Es por eso que Marx

²² De hecho, su institución supuso la destrucción de los modos hasta entonces prevalecientes de organizar el trabajo en los países europeos: el trabajo regulado por gremios y corporaciones y el trabajo forzado (Castel, 1997: 185).

observó que “en el concepto de *free labourer* está implícito el de *pauper*”: todo trabajador, argumenta, es un *pauper* virtual, pues su sobrevivencia depende de circunstancias del intercambio que le son completamente fortuitas e indiferentes” (2011b: 110).

Una característica definitoria de la modernidad capitalista fue, precisamente, la pretensión de autonomización de la producción de bienes y la reproducción social, sancionando una “separación institucional [entre] una esfera económica y una esfera política” y consolidando la idea de que existen instituciones económicas separadas, con valores, motivaciones y lógicas que les son propias (Polanyi, 2007: 121). Bajo este supuesto, los mercados asumieron una característica inédita: además de su función distributiva, se les encomendó la asignación de “los principales *inputs* a la producción” y la dirección de “la inversión de la plusvalía social”, a través del sistema de precios (Fraser y Jaeggi, 2018: 29). En síntesis, se institucionalizó un “trabajo social no organizado” directamente por la sociedad, sino a través del intercambio (Marx, 2011b: 121). Ello significa que “la asignación de los diferentes productores a las diversas actividades productivas” se realiza a través del mercado, mediante el sistema de precios (Topalov, 1979: 42), sin una regulación política de los mismos (Polanyi, 2007: 119). Nunca antes la decisión sobre cómo orientar las energías productivas de la sociedad había sido depositada en un mecanismo impersonal: bajo este esquema, ningún individuo tiene un lugar *asegurado* en el mercado laboral, lo que supone un riesgo estructural para la reproducción de la vida humana y, con ella, de la vida social. Riesgo invisibilizado bajo la dicotomización entre producción y reproducción: ella oscurece el hecho de que “no hay producción sin reproducción” y que “por lo tanto, ésta es objetivamente un problema de aquélla como generalidad, aunque comprometa la sobrevivencia de particulares” (Grassi, 1998: 2). En esta línea Denning apunta que “más que ver al obrero que se gana el pan en la fábrica como la base productiva sobre la cual se levanta una superestructura reproductiva, podemos imaginar al desposeído hogar proletario como una base sin salario de trabajo de subsistencia (...) que soporta una estructura de migrantes buscadores de salario” (2006: 79).

La escisión entre producción económica y reproducción social, consagrada por el pensamiento liberal, se constituyó en un duradero principio de intelección de la realidad social, aunque nada hay en ella de natural, “lo que justifica prestar atención a los modos – socialmente variables– de realización de la reproducción” (Grassi y Danani, 2008a: 18). La normalización de dicha separación hizo del trabajo asalariado la expresión, por excelencia, del “trabajo libre”, deviniendo la modalidad reconocida y valorada de producir (pues consistía en la producción *de mercancías*) y la forma debida de vivir. El trabajador asalariado se

constituyó en el sujeto de las sociedades capitalistas²³ (Offe, 1990), quedando su condición desposeída en un segundo plano de visibilidad. Sin embargo, por la forma de organización del trabajo social –de manera privada y autónoma– la reproducción de los individuos y de la sociedad en su conjunto continuó dependiendo de trabajo socialmente necesario pero no mercantil, debido a dos modalidades de desconocimiento de las necesidades sociales que, estructuralmente, conspiran contra la posibilidad de vivir del salario. Primero, existe la posibilidad siempre virtual de que las y los trabajadores no logren realizar su fuerza laboral como mercancía. En palabras de Denning no estar explotado/a es “la única cosa peor que estar explotado bajo el capitalismo” (2006: 77), puesto que supone la pérdida de todo estatuto, al desconocerse la utilidad social de los individuos y la valía de su reproducción. Segundo, el salario únicamente contempla las necesidades de reposición de la fuerza laboral, mas no las de la reproducción ampliada de las y los trabajadores (Topalov, 1979; Danani, 2004). Ambos aspectos conducen a una tendencia estructural a la crisis de reproducción de la vida, fuente de inestabilidad y de conflicto político por los modos de reconocimiento del sujeto de trabajo y de sus necesidades. Vale resaltar que no solo hablamos del sujeto del trabajo *asalariado*, sino de las múltiples maneras de trabajar desconocidas y desvalorizadas socialmente por su supuesta desconexión con la “economía oficial” (Fraser y Jaeggi, 2018: 182).

El trabajo libre constituye, así, una realidad contradictoria puesto que trae consigo una promesa de autonomía, al tiempo en que las condiciones de desposesión y explotación se le oponen y amenazan continuamente el estatuto de individuo y la condición ciudadana, claves de su proclamada base contractual. Sobre esa tensión, se han erigido visiones del trabajo como obligación, que dirigen al individuo un imperativo de autosuficiencia; tanto como reivindicaciones de protección del sujeto de trabajo y disputas por el tipo de trabajo reconocido, que invocaron otros sentidos de la autonomía y visibilizaron los soportes sociales necesarios para su realización. Es así que, sobre la tendencia estructural a la crisis de la reproducción de los y las trabajadoras, se despliega un conflicto político por los modos de reconocimiento (o desconocimiento) de la condición de vulnerabilidad de las clases no propietarias y por el alcance del estatuto de derechos que inviste a los individuos en tanto que tales. La condición de desposesión de las y los “trabajadores libres” es relevante para el análisis porque, precisamente, un núcleo central del conflicto que se despliega a propósito del trabajo tiene que ver con los modos de considerar las relaciones de interdependencia y definir

²³ Aquí, el uso del masculino singular, a diferencia del resto de la tesis, marca la desigualdad de género involucrada en la construcción de la producción como ámbito masculino y de la reproducción como asunto de las mujeres.

los derechos a las que ellas dan (o no) lugar. El grado y la forma en que son reconocidas ciertas formas de dependencia socio-económica como legítimas constituyen vidas distintas, más libres o más subordinadas.

El sujeto moderno es un sujeto libre, porque debe vivir de la retribución a su trabajo e igual porque, idealmente, las obligaciones y derechos lo alcanzan por su sola condición de persona individual. Precisamente por esta segunda condición, la primera (trabajar para vivir: obligación y necesidad) da lugar al ‘derecho a trabajar’, a los derechos del trabajo y luego a los derechos y políticas sociales, en la medida que su empleo escapa a la voluntad del sujeto. (Grassi, 1998: 140)

Podemos pensar que las disputas por la dependencia legítima (por sus fundamentos, sus circunstancias, los sujetos que comprende, los tipos de garantías que se asocian a ella) se despliegan propiamente en el campo de la política social. En ellas, la relación entre condiciones de trabajo y condiciones de vida, entre la producción y la reproducción, es materia de pensamiento y objeto de intervención. Precisamente, las luchas tienen por objeto la definición de los límites entre ambos registros, o bien, el establecimiento de conexiones entre ellos. Puesto que estas fronteras conforman una división constitutiva de la modernidad capitalista (Fraser y Jaeggi, 2018: 183), los modos históricos de definirla constituyen regímenes de reproducción y formas de integración social disímiles, en los que se construye de distinto modo la pertenencia de las clases no propietarias a la comunidad política y los estatutos de derecho que las sostienen. A continuación, analizamos distintas modalidades históricas de componer la relación entre vida y trabajo, alumbrando la problematicidad de la inscripción de éste en una trama de regulaciones y protecciones colectivamente instituidas.

2. El espectro de la pobreza en el mundo del trabajo: problematizaciones de la relación entre el trabajo y la vida

En este apartado nos interesa abordar la relación entre las condiciones de trabajo y de vida desde una perspectiva histórica, a fin de recomponer la problematicidad del sujeto de trabajo en nuestras formaciones sociales y reconstruirla como objeto de intervención social. El análisis será por fuerza general: nos interesa destacar que las definiciones del trabajo y las formas de procesar la tensión entre libertad y desposesión son históricamente variables y que de ellas se deriva una determinada relación con el campo de la protección social. Sobre las problematizaciones de dicha tensión se fundan patrones de regulación y de intervención específicos, que delimitan modelos de política social y, más abarcativamente, regímenes de reproducción social. El recorrido nos permitirá observar que la delimitación del sujeto de trabajo ha implicado el trazado de una frontera con un espacio ideal de *no* trabajo, asociado

con la pobreza. Los límites entre estas figuras, las clases trabajadoras y las poblaciones pobres, así como las imágenes que las representan son variables.

Esquemáticamente, nos detenemos en tres momentos de construcción de la relación entre condiciones de trabajo, de vida y protecciones sociales, que se corresponden con periodizaciones consagradas de los modelos de acumulación y de Estado. El primero corresponde a la *condición proletaria*, en los orígenes de la industrialización, que se caracterizó por la fuerte indistinción de las figuras del trabajador y del *pauper* frente a la radicalización de la condición desposeída de las clases productoras, movilizándolo intensos conflictos de clase y luchas por los sentidos y alcances de la condición ciudadana. En segundo lugar, nos detenemos en el proceso de consolidación de la *condición salarial*, un estatuto de derechos asociado con el trabajador como sujeto colectivo, que instituyó una serie de regulaciones y protecciones sociales que dieron seguridad al sujeto de trabajo pese a la carencia de patrimonio y pretendieron erradicar el espectro de la pobreza el mundo productivo. Su correlato fue el frágil estatuto de derechos de aquellos sujetos del trabajo no mercantil, problema especialmente relevante en el Sur Global, donde la integración mediante el empleo formal y regular distó de ser completa. Luego, nos detenemos en los procesos de individualización de las protecciones del trabajo y de personalización de la relación salarial (Castel, 2015: 58), implicados en una nueva *condición –neoliberal–* del sujeto de trabajo. Ésta asoció trabajo con autosuficiencia, lo que trazó una frontera con un mundo vasto y heterogéneo de pobreza, circunscripto por el atributo subjetivo de dependencia.

Finalmente, en este recorrido, haremos referencia a las problematizaciones de la informalidad laboral que, en los años setenta y ochenta, se propusieron para explicar la coincidencia entre trabajo y pobreza en el Sur Global.

2.1. *La condición proletaria: trabajo, pobreza y extranjería de la nación*

Al conceptualizar la condición proletaria, característica de los orígenes de la industrialización, Castel (2010) destaca la inscripción del trabajo en un orden puramente contractual. El régimen de libre contrato de trabajo supuso la derogación del trabajo forzado (impuesto por las leyes de pobres hasta entonces) y del regulado por gremios y corporaciones. Frente a la descomposición de dichas modalidades, no se tejió ningún tipo de estatuto jurídico para los y las trabajadoras, lo que dio lugar a su radical dependencia respecto del mercado y al ascenso de una inquietante vulnerabilidad de masas (Castel, 1997). Como sintetiza Castel, “el contrato de alquiler de la fuerza de trabajo que asimila la relación entre empleador- empleado

a una relación de individuo a individuo tendrá un efecto destructor sobre estos trabajadores que van a encontrarse superexplotados” (2015: 43), cuando no incapaces de encontrar un lugar en el naciente mercado laboral. De este modo, la generalización del trabajo libre se fundó en una sumisión a la necesidad más extrema.²⁴

Lejos de la proclamada independencia personal, el orden meramente contractual consagró una relación de fuerzas que subordinó a las clases no propietarias: de hecho, Polanyi califica el régimen de trabajo que siguió a los cercamientos como una “revolución de los ricos contra los pobres” (2007: 83). En relación con el carácter contradictorio del “trabajo libre”, que apuntamos en el apartado anterior, la condición proletaria expresa la radicalización de la desposesión, lo que bloqueó el reconocimiento de las y los trabajadores como individuos auto-determinados y puso en cuestión su integración a la comunidad política. Las clases proletarias que, despojadas de toda propiedad y derechos “carecen de todo” (*idem*), se constituyeron como individuos en sentido negativo, es decir, en un sentido únicamente empírico, seres sin soportes, ni recursos, ni protecciones. De modo que el modelo de “salario sin dignidad”, como lo califica Castel (1997: 109), participó de un patrón de integración basado en la propiedad privada, único vector de seguridad para la existencia y de reconocimiento social (Morell, 2002: 2003).

Debido a las condiciones de máxima explotación y de suma inestabilidad laboral, la condición proletaria mixturó el trabajo y la pobreza. Este cuadro no se asimiló a la realidad experimentada bajo el antiguo régimen, cuando el orden de campesinos/as y *laborantes* también vivía bajo condiciones de miseria, pero la pobreza se percibía positivamente y era puntal de obligaciones de sostenimiento por parte de los estratos superiores. Según Morell, “los nuevos pobres de la sociedad industrial poco tienen que ver con los pobres tradicionales”, quienes se encontraban relativamente integrados en la comunidad política por los vínculos de dependencia (personales, familiares, sociales) que determinaban una posición en ella (Morell, 2002: 93). En la sociedad industrial, en cambio, “la pobreza, lejos de definir la posición que una persona ocupa en la sociedad, definirá su exclusión” como un elemento marginal cuya existencia “no es relevante porque queda al margen del principal y único conflicto que se da en la sociedad industrial”, entre el capital y el trabajo (*idem*). En las sociedades modernas y capitalistas, a través de un largo proceso de transformación de las representaciones y explicaciones de la pobreza, ésta se constituyó en un *no* lugar social, marcado por el estigma y

²⁴ En 1904, se publicó en Argentina el *Informe sobre el estado de las clases obreras en el Interior de la República*, escrito por Biolet Massé. El mismo retrata el limitado alcance de las regulaciones y protecciones en el paisaje laboral de inicios de siglo XX en el país e incluyó cierto registro de modalidades de trabajo no estrictamente asalariadas en la ciudad y el campo.

un particular estatus de derechos (de Swaan, 1992: 23). La clave de esta transformación se encuentra en la “radical diferenciación entre trabajadores y pobres” que tuvo lugar, conduciendo a la consagración de estas figuras como formas de existencia social opuestas (Morell, 2002: 93). El pauperismo, problematización de la cuestión social que entonces hacía emergencia, se explicó como resultado de la evasión de los individuos de la obligación de trabajar y autosostenerse, inscribiéndose en un registro eminentemente comportamental y moral (Castel, 1997; Donzelot, 2007, Polanyi, 2007). Si las definiciones de pobreza justifican la desposesión de ciertas poblaciones y, al mismo tiempo, especifican los derechos de redistribución bajo condiciones de exclusión (de Swaan, 1992), en este caso las concepciones del fenómeno tendieron a reforzar el imperativo de autovalía como condición para la subsistencia y la pertenencia legítima a la sociedad.

El régimen de reproducción vinculado a la condición proletaria se caracterizó por la privatización de las condiciones de vida, dejando “a los trabajadores reproducirse de manera ‘autónoma’” (Fraser, 2015: 116). Por lo demás, este proceso sedimentó una concepción del ámbito familiar como una esfera separada y territorio femenino, aunque privó a la mayoría de las condiciones materiales para realizar este ideal de domesticidad. Los y las trabajadoras podían devenir “pobres” en cualquier momento, de manera incidental, perdiendo no solo los medios para la subsistencia material sino su lugar social, frágilmente estatuido. Así lo explicaba Marx en sus *Manuscritos*:

(...) El *trabajador* tiene la desgracia de ser un capital *vivo* y, por ello, *dotado de necesidades*, que en cada momento en que no trabaja pierde su interés y, con ello, su existencia. (...) Tan pronto, pues, como al capital se le ocurre no existir más para el trabajador, éste ya no existe para sí; no tiene trabajo *alguno*; por ende, *ningún* salario, y puesto que no posee un ser *en cuanto hombre*, sino *en cuanto trabajador*, puede hacerse enterrar o morir de hambre. (...) La economía política no conoce al trabajador inactivo, al hombre- trabajo en tanto se encuentra fuera de esa relación laboral. El hombre- trabajo pícaro, el truhán, el mendigo, el ocioso, el hambriento, el mísero y el delincuente son *figuras* que no existen *para la economía política*, sino solo para otros ojos, para los del médico, el juez, el sepulturero y el agente de policía que persigue a los mendigos; son *fantasmas ajenos al reino de la economía política*. De ahí que las necesidades del trabajador sean, para ella, solo la necesidad de mantenerlo durante el trabajo (...). (2006: 123- 124)

El *pauper* se constituyó como *lo otro* del trabajador asalariado, su contra- figura, condensando un fuerte estigma social: ya fuese por la marca de la incapacidad física (las poblaciones pobres calificadas como inválidas), ya por la supuesta falta moral de evadir el mandato de trabajar (nominadas como “válidas”). De este modo, el *pauper* personificó un espacio ideal de *no* trabajo: es precisamente la asociación con él y su carga estigmatizante lo que hizo de la pobreza un no lugar social o, en términos de Butler, un lugar propio “del no-

ser” (en Butler y Athanasiou, 2017: 35). Desde nuestra perspectiva, el *no* trabajo constituye un espacio ideal definido por la pura negación y la falta que se inscribe en aquellos individuos que registran una frágil conexión con lo reconocido como trabajo legítimo, cuyo contenido es histórico y se encuentra sometido a disputas. El *pauper* encarnó la condición de dependencia económica que se explicaba por y trasmutaba en dependencia moral: una suerte de precariedad psicológica y de falta de voluntad, que colocó a este sujeto en el margen de los atributos valorados del individuo y del ideal de autosuficiencia que se atribuyó al trabajo libre.

La intervención alrededor del pauperismo, así problematizado, activó una serie de premisas que dieron inteligibilidad a la vida social según las leyes de la naciente economía política liberal (Polanyi, 2007). El rol de la asistencia social fue crucial en la fijación del espacio ideal de *no* trabajo, al trazar una distinción en el interior de las poblaciones en condiciones de pobreza según la in/validez para trabajar: esta operación dio lugar a la emergencia de la problemática figura del “mendigo válido”, aquel que portando utilidad económica, se encontraba por fuera del registro del trabajo y del imperativo de autosuficiencia. El desafío pasó, entonces, por revertir su condición de solicitante de ayuda para convertirlo en productor de su propia existencia (Castel, 1997). Ahora bien, la existencia del “mendigo válido” también encarnó un dilema, que hizo oscilar la acción pública de todo el siglo XIX entre dos orientaciones: si efectivamente la pobreza era resultado de una inclinación moral, podía esperarse que el mercado mismo engendrara “buenas conductas” a fuerza de miseria y escasez; pero el fracaso reiterado de las expectativas de reducción espontánea del fenómeno instalaba “la tentación de hacer intervenir al Estado para corregir las fallas de ese mercado” (Donzelot, 2008: 19). Pese a las marchas y contramarchas en la acción pública, durante este ciclo histórico prevaleció “el temor de comprometerse en una vía peligrosa hacia el socialismo de Estado, por lo tanto a la negación del mercado” (*idem*), lo que mantuvo la ayuda social en el campo de la moral, por fuera del derecho y sin generar compromisos en el ámbito productivo.²⁵ El objetivo de reconversión de las poblaciones pobres, sin vehicular protecciones efectivas ni valoradas socialmente, acabó por fijar el estigma del *pauper*. La alternativa respetable para los individuos atravesados por estas condiciones pasó por la fuga del mundo asistencial. Según Polanyi, el rechazo hacia la asistencia pública fue tal que “hasta el entierro de un indigente” se convirtió en un acto “por el que sus semejantes renunciaban a la solidaridad con él incluso en la muerte” (2007: 154).

²⁵ Para el caso argentino, Isuani (1989) analiza la oscilación de las elites reformadoras entre la regulación del trabajo y la represión de las clases trabajadoras desde fines del siglo XXI hasta la segunda década del siglo XX.

Pero, además de la fuga del mundo asistencial, una alternativa para la disputa del proletariado de su lugar en la sociedad fue la impugnación del carácter moral de la pobreza y la búsqueda de reinscribirla en el registro del trabajo y la economía. El escenario de confrontación por la definición de la pobreza más analizado fue el del conflicto por el derecho al trabajo a partir de la revolución de 1848, en Francia, que dio lugar a la Segunda República Francesa (Procacci, 1993; Donzelot, 2007; Morell, 2002). Este acontecimiento histórico movilizó lecturas del pauperismo opuestas a las anglosajonas, que gestaron una estrecha relación entre éste y los modos de organización del trabajo social, asignando nuevos contenidos al par autonomía/dependencia. En este caso, la pobreza conectó de forma directa con la cuestión del estatuto de derecho de las poblaciones desposeídas: su sumisión económica cuestionó directamente el fundamento del régimen político, asentado en la proclamación de la soberanía de todos. Entonces, el problema estuvo dado por cómo reducir la distancia entre el principio de igualdad, que no tolera excepciones, y la realidad del nuevo orden social. Si las poblaciones pobres ya no podían *no* ser reconocidas como iguales y resultaba imperativa su participación en la atribución de derechos, el dilema era de qué tipo de derechos se trataba y qué formas de distribución instalarían. Nos detenemos en este conflicto porque sintetiza una alternativa radical al tratamiento liberal de la tensión del trabajo libre.

La consigna se basaba en la idea de que, si la pobreza tenía lugar frente a la falta de trabajo, su causa radicaba en los modos de organización de la sociedad y no en los comportamientos individuales. Toda vez que el liberalismo político justificaba la propiedad privada por su relación con el trabajo, y aceptando que “aquellos que no tienen propiedad alguna son también los más expuestos a no encontrar trabajo”, se abría el interrogante sobre la obligación de la sociedad de facilitar el acceso a la fuente de subsistencia (Morell, 2002: 31). “El derecho de los pobres al trabajo constituía la única asistencia posible sin caer en la degradación moral” (*ibid.*: 99) y, en particular, de su condición ciudadana. Las demandas por el derecho al trabajo contuvieron múltiples cuestionamientos del orden liberal y la condición proletaria. En primer lugar, instaron a la subordinación de la economía a la política, bregando por la organización de la primera según una serie de derechos y obligaciones socialmente instituidos. En segundo lugar, atacaron la racionalidad económica por la que la libertad individual se circunscribía a la libre competencia (Procacci, 1993), evidenciando la relación entre los soportes socio-institucionales de la vida y la autonomía individual. Finalmente, pusieron en tensión la racionalidad jurídico-política liberal, que no reconocía otros derechos más que los de carácter individual. Estos elementos trazaron otros límites y relaciones entre el trabajo y la pobreza, entre el registro de la producción y el de la reproducción social. Frente a

dicha problematización, se desplegaron permanentes intentos de diferenciar la política asistencial de la política del trabajo, el campo del derecho de la moral, “pues transformar la moral en derecho equivalía a hacer del Estado el organizador de la felicidad pública” (Donzelot, 2007: 34).

El conflicto estaba planteado y parecía poner frente a la sociedad alternativas opuestas de intervención estatal. La condición proletaria delimitó un ciclo de “confrontación frontal entre los imperativos económicos de la producción y las exigencias sociales de reproducción”, desplegándose luchas de clase así como relativas a la frontera a trazar entre ambos registros de la vida social (Fraser y Jaeggi, 2018: 93). Estos procesos transcurrieron en los países occidentales mientras que, en la periferia capitalista, los principios de igualdad y libertad propios de la modernidad se pusieron en tensión por formas de desposesión simultáneamente encarnadas en el trabajo libre y en diversas modalidades de trabajo forzado que coexistieron largamente con él, atravesadas por relaciones raciales y de género (Fraser y Gordon, 1992; Gruner, 2010; Schwarz, 2014; Mitidieri y Pita, 2019). Las demandas de libertad, reconocimiento y protección en la periferia estuvieron atravesadas por estos procesos, que astillaron la condición proletaria, intersecándola con modalidades de trabajo esclavo, servil, expropiado, dándole una particular complejidad a los procesos de movilización colectiva.²⁶

2.2. La condición salarial: la protección contra la pobreza

Ante la disyuntiva entre la colectivización de la propiedad y la destitución social, la “condición salarial” constituyó una innovación político-institucional que vehiculizó una salida al atolladero, mediatizando los registros de la producción y la reproducción social, la economía y la política (Donzelot, 2007). Consistió en “sacar al individuo no propietario del abandono total del que había sido víctima con la condición proletaria en los orígenes de la industrialización”, instaurando “nuevos soportes de individualidad, un piso de reservas, de recursos, que dieron cierta consistencia al individuo no propietario” (Castel, 2015: 46). La condición salarial remite al estatuto de derechos que estabilizó a los individuos en el mundo del trabajo, asegurando sus condiciones de vida y, sobre todo, un lugar en la estructura social. Ello significó un proceso de des-individualización de la relación contractual de trabajo, mediante el establecimiento de sistemas de regulación colectiva, así como una desconexión

²⁶ En nuestro país, esa tensión entre desposesión, libertad y protección puede seguirse, por ejemplo, en las disputas alrededor de la regulación del trabajo de mujeres y niños, puntal para la estabilización de la figura del trabajador varón asalariado (ver Aguilar, 2014). Retomamos la problematización de las condiciones de vida de las clases trabajadoras a principios del siglo XX, en Argentina, en el punto 1 del Capítulo 5.

relativa entre patrimonio y seguridad. Más aún, dicho estatuto creó una nueva forma de propiedad: la “propiedad social” (Castel, 1997, 2010, 2015).

Para Castel, los derechos *del* trabajo se instituyeron en virtud de la imposible concreción del derecho *al* trabajo, la “única forma social que podía tomar el derecho a vivir” para los y las trabajadoras, “homólogo al derecho a la propiedad para los pudientes” (1997: 273). Entre tanto, las estrategias de asistencia mínima fueron crecientemente cuestionadas, al relevarse el carácter involuntario de la pobreza (de Swaan, 1992). Entonces, emergió un modo distintivo de reflexión sobre la cuestión social, sostenido en la teoría de la solidaridad de inspiración durkheimiana. Desde esta perspectiva, la sociedad se revelaba como una realidad que no era natural ni espontánea, ni tampoco producto de la voluntad racional de los individuos. Por el contrario, se postuló como el resultado de las formas predominantes de solidaridad que cohesionan el conjunto social: la unidad resultante era un “milagro frágil”, que podía preservarse o ser malogrado (Castel, 1997: 279). Esta concepción desnaturalizaba, a su vez, al individuo, al seguir la huella que en él había de la sociedad y relevar las reciprocidades que le daban existencia y a las que, por ende, éste se debía.²⁷ De allí que se advirtiera que el individuo corría el riesgo de disolverse “donde la sociedad era demasiado compacta (...) pero, también, de manera muy distinta, cuando en torno a él el tejido social se encontraba demasiado laxo” (Donzelot, 2007: 63). El análisis fundó un modo de intervención propiamente *social* del Estado, en un tercer espacio establecido entre la lógica económica y la jurisdicción política. Su objetivo sería atender a las deudas sociales contraídas, dando a quienes son acreedores y haciendo pagar a quienes son deudores (Castel, 1997: 280): de acuerdo con esta doctrina, el contrato laboral demandaba una elevación de la parte más débil, las clases trabajadoras, para ser equitativo. Se entendía que, hasta entonces, éstas habían soportado, exclusivamente, el peso de ciertos defectos propios de la organización de la sociedad y, en particular, de la división del trabajo. Era preciso reparar esas fallas, recompensar a aquellos sobre quienes recaían y colectivizar los costos. Los derechos del trabajo se presentaron como la aplicación práctica del principio de solidaridad.

La protección del sujeto de trabajo, característica de la condición salarial, intervino activamente sobre la tensión encarnada en el trabajo libre, entre desposesión y libertad. La limitación del carácter puramente contractual de la relación laboral se propuso poner un freno a la dependencia de las clases trabajadoras respecto del mercado: la disposición de una red de regulaciones colectivas se definió como una condición para la autonomía individual,

²⁷ “Cada uno tiene deudas con todos los otros, tanto más cuanto que un individuo, al llegar al mundo, encuentra allí una acumulación previa de riquezas sociales en las cuales se nutre” (Castel, 1997: 279).

desanclando el sentido de ésta del principio de autosuficiencia. Las protecciones, sancionadas por derecho, no harían a los individuos dependientes, sino que los volverían semejantes. La condición de este proceso fue una redefinición de la relación entre producción y reproducción social en dos sentidos. Primero, al reconocer este último ámbito como objeto de responsabilidad social, visibilizando que, de la vida del sujeto de trabajo, dependía la vida material del conjunto social.²⁸ Segundo, al explicarse la vulnerabilidad social y la pobreza como efectos de las condiciones de trabajo y/o de su ausencia, se fundamentó el establecimiento de ciertos compromisos sociales que dieran previsibilidad a las vidas dedicadas al trabajo. A través de la mediación del derecho, el trabajo fue reconocido no solo por su utilidad económica, sino como una actividad de interés de la sociedad, promoviendo, al mismo tiempo, el reconocimiento del sujeto de trabajo como actor colectivo. El trabajo se convirtió en empleo, constituyéndose en un estatuto de derecho que permitió el acceso al ámbito público y cementó la pertenencia legítima del asalariado en la sociedad política.

Al reelaborarse los límites entre producción y reproducción social, también se redefinió la frontera entre lo público y lo privado. El orden bienestarista se asentó, de hecho, en un proceso de colectivización de la propiedad. La idea de que existe una deuda social que compromete a los individuos con el conjunto fue la base de la obligación de transferir aportes y contribuciones a un fondo común. Ello creó una propiedad de nuevo tipo, que de Swaan llama “tutelar” porque, a diferencia del patrimonio, solo puede disponerse de ella en situaciones de necesidad, pero que resultaba su “equivalente funcional” para las clases desposeídas pues cumplía el rol de prevenirlas “contra las adversidades y deficiencias futuras” (1992: 180). A diferencia de la alternativa de organización pública del trabajo, que traccionaba la socialización de la propiedad privada, la propiedad social no la suprimía “pero, de hecho, funcionaba para los no propietarios, brindándoles seguridad” (Castel, 2015: 46). La condición del proceso fue la conciencia de la interdependencia. Desde entonces, el trabajo no se presentaría como fuente de reconocimiento y dignidad en sí mismo, sino en el marco de un estatuto de derechos, que generaría la inédita asociación entre mercantilización, empleo y seguridad. Esta intervención, entonces, se dirigió a contrarrestar la condición desposeída del sujeto del “trabajo libre” y su independencia pasó a asociarse a ese novedoso soporte socio-institucional de los seguros sociales: la retribución del sujeto ya no se limitaba únicamente al salario, sino que integró un cuerpo de derechos.

²⁸De hecho, el compromiso entre la racionalidad económica y la social, entre el capital y el trabajo, se fundó en la idea de una triple afluencia entre inversión, salarios y gasto social hacia el progreso.

El anudamiento trabajo/protección, condensado institucionalmente en la seguridad social, estableció una fuerte correlación entre el lugar ocupado en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad. Desde entonces, la identidad social se definiría a partir de la posición ocupada en el salariado (Castel, 1997: 327), el cual se hizo hegemónico entre la población activa en los países industrializados y extendió su régimen de regulaciones al conjunto de la sociedad. La propiedad social alteró la relación entre seguridad y patrimonio, acercando de manera inédita a las clases trabajadoras con las propietarias (de Swaan, 1992; Castel, 1997), que comenzaron a compartir un universo moral anclado en los valores del esfuerzo, la contribución a la sociedad a partir de la actividad productiva, el ahorro y la independencia. La distinción entre la figura del trabajador y la del *pauper* fue reformulada y la frontera –simbólica, material, institucional- entre ellas se hizo más nítida. Bajo la pretensión del pleno empleo estable, regular y protegido, se generalizó el supuesto de que la pobreza había sido erradicada del ámbito laboral y que solo tendría una presencia marginal, pues todos tendrían trabajo y éste conllevaba protecciones. Claro que donde, efectivamente, había sido reducida o neutralizada era el espacio alcanzado por la “condición salarial”, que no totalizó al trabajo realmente existente, como veremos.

El aseguramiento de ciertas situaciones de falta de trabajo (por enfermedad, desocupación, vejez) permitió que dichas circunstancias no atentaran contra la manutención de los individuos ni contra su lugar social. En particular, la definición del desempleo como riesgo involuntario y asegurable en los países industrializados alteró la fisonomía de las poblaciones pobres, pues a partir de allí la falta de trabajo dejó de codificarse unívocamente como un estado de necesidad y destitución social (Walters, 2000; Topalov, 2004; Pugliese, 2000). Dos condiciones definían la situación de desempleo involuntario: primero, la disposición de los individuos hacia el trabajo asalariado y, segundo, su aptitud para el retorno al mercado (Pugliese, 2000). A partir de entonces, se excluyó de esta condición a las poblaciones válidas difícilmente categorizables como desempleadas, ya fuese por dificultades en la socialización, carencia de aptitudes o por la sospecha de su evasión voluntaria de la obligación para trabajar. Sobre estas poblaciones se condensó el estigma asociado con la figura del *pauper* y se renovaron las explicaciones de la pobreza inscritas en un registro psicológico-comportamental y cultural. Desempleados/as y trabajadores/as en actividad constituyeron el salariado, mientras el *pauper* encarnó aquel residuo no integrado al mundo del trabajo, configurando una alteridad radical respecto de su universo moral.

Es por ello que Denning argumenta que “si la concepción social-demócrata del desempleo rompió con la retórica del siglo XIX al entender la pobreza como sistémica en vez

de individual, (...) también trazó una línea de separación rígida e ideológica en el seno de la multitud obrera” (2006: 83). La separación entre las figuras del trabajador y del *pauper* se expresó en (y fue reforzada por) la relación de oposición y complementariedad entre la seguridad social y la asistencia: la primera anclada en la lógica del derecho social, para la cobertura de ciertos riesgos reconocidos como colectivos, previsibles y remediables; la segunda organizada en base al principio de necesidad y orientada a la intervención sobre condiciones de pobreza explicadas por incapacidades físicas o morales, en ambos casos de racionalidad individual. Tal oposición reconstruyó sujetos diferenciados por el vector autonomía/dependencia.

Ahora bien, ¿quiénes formaban parte de aquel *residuum*, que era preciso ya sostener, ya resocializar? Pese a la hegemonía del salariado en los países industriales, diversos autores señalan exclusiones constitutivas del modelo de integración por el empleo (Castel, 1997; Fraser, 2015). Se trataba de un conjunto de “trabajadores periféricos en las fronteras de la sociedad salarial” (Castel, 1997: 373), ocupados de manera inestable, estacional o intermitente, generalmente migrantes, mujeres y jóvenes, desposeídos/as de patrimonio y excluidos/as de la propiedad social. Entre estos persistió la condición proletaria, bajo la cual el trabajo libre era el vector de una intensa subordinación al mercado. Por otro lado, la seguridad social tampoco alcanzó al sujeto del trabajo comunitario y doméstico. Por lo general, este sistema institucional reafirmó las diferencias de género, consagrando la autoridad masculina en el sostenimiento económico del hogar, mediante la fijación de un “salario familiar” y la disposición de protecciones para los “miembros dependientes” del hogar, las mujeres y las infancias. Por ende, estos no se constituyeron en sujeto por derecho propio de la “ciudadanía social”, sino en relación al trabajador, varón, proveedor.

Las exclusiones del modelo de integración por el empleo fueron especialmente significativas en los países latinoamericanos. Como apunta Fraser, “los regímenes fordistas financiaron en parte los derechos sociales mediante la continua expropiación de la periferia – incluida la periferia dentro del núcleo–” (2015: 123). Aun en países como Argentina, donde los procesos de asalarización fueron extendidos y base de la ampliación de los derechos sociales, la condición salarial distó de totalizar el trabajo realmente existente y al conjunto de la población activa. De manera que un conjunto de ocupaciones y colectivos laborales permanecieron excluidos del estatuto del salariado, registrando una escasa visibilidad pública. Sumado a ello, en la región latinoamericana el aseguramiento del desempleo no se constituyó

sino tardíamente,²⁹ lo que tuvo como efecto el deterioro de la situación económica de las poblaciones desocupadas y su inscripción en el espacio ideal del *no* trabajo. El desempleo se constituyó en una condición vergonzante, difícilmente habitable y escasamente reconocida por la sociedad: su tratamiento por el campo asistencial reforzaba el estigma, del que solo era posible huir fugándose de la ayuda estatal (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Soldano y Andrenacci, 2006; Grondona, 2012). De este modo, las y los trabajadores pobres sin salario, de forma transitoria o permanente, fueron un sujeto escurridizo para la protección social en América Latina y también en nuestro país. Las teorías de la modernización, hegemónicas durante los años cincuenta y sesenta, depositaron la expectativa de la integración social de estas poblaciones en la superación del subdesarrollo económico y la modernización cultural.

En los años setenta, la formulación del concepto de “sector informal urbano” profundizó la reflexión sobre la realidad de estas poblaciones, más cercana a la condición proletaria que salarial, y abordó especialmente la inquietante e inesperada coincidencia entre trabajo y pobreza. La categoría fue formulada por Keith Hart en 1972, en un informe para la OIT sobre el mercado laboral en Kenya, pero tuvo especial desarrollo en las ciencias sociales latinoamericanas, a través del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe del mismo organismo (PREALC, 1978). Esta perspectiva coexistió, dialogó e incluso se yuxtapuso con otras miradas entonces producidas desde y para América Latina sobre el mundo productivo y del trabajo, que también se adentraron en el enigma de la existencia de trabajadores y trabajadoras pobres. Nos referimos al estructuralismo latinoamericano, que caracterizó el enfoque de la CEPAL,³⁰ y la(s) teoría(s) de la dependencia, entre cuyos referentes se encuentran José Nun (1969), Aníbal Quijano (1970) y Ruy Mauro Marini (1973).³¹ En sus diferencias, estos análisis coincidieron en el señalamiento de que, en los países latinoamericanos, la pobreza no se explicaba necesariamente por la falta de trabajo, sino por las particulares características que asumía un sector de actividad, de baja productividad relativa, que parecía albergar a quienes no podían ingresar al mercado laboral capitalista. A diferencia de los enfoques culturalistas de la pobreza, que la explicaban como un signo de atraso a superar, se tejió una lectura estructural del fenómeno, como expresión de

²⁹ En Argentina, la institucionalización del seguro de desempleo se produjo, curiosamente, cuando el trabajo se “liberalizó”, en el doble sentido de la apelación a la implicación y emancipación individual y a la desposesión de las garantías jurídicas que resguardaban al sujeto de trabajo. En este marco, asumió contenidos residuales que cristalizaron el desempleo como una falla individual y condición vergonzante, más que como un riesgo colectivo. Para un desarrollo en profundidad, ver: Grassi, 2003.

³⁰ Al respecto ver Neffa (2008) y Nuñez Castrejón y Chiñas (2008).

³¹ Nos referimos en plural a los enfoques dependencistas pues constituyó una corriente intelectual aunada en interrogantes comunes, más que un campo de pensamiento articulado y unívoco (Guiller, 2014).

los modelos de desarrollo periféricos y/o dependientes. En esta primera emergencia del concepto, la informalidad laboral sentó un umbral entre los problemas de empleo y de pobreza, inscribiendo las condiciones de vida de las y los trabajadores pobres en los modos de producción y reproducción social en el Sur Global.

El concepto de informalidad laboral comprendía un sector de la actividad económica que surgía como una forma de autogestión de la vida y del trabajo, a partir de los límites en la absorción de fuerza laboral en el sector moderno y capitalista. El análisis partía de la inquietud por la condición de pobreza de las poblaciones informales y llegaba al registro laboral y productivo como *locus* de las principales explicaciones del fenómeno. La reflexión sobre la informalidad laboral supuso la visibilización de estas poblaciones como trabajadoras, desmitificando su pretendida falta de actividad y su conexión con el espacio ideal del *no* trabajo. Lo cierto es que, en su condición de “trabajadoras”, las poblaciones informales adolecían de ciertos atributos propios del registro productivo. La economía en la que éstas se desplegaban no constituía una mera extensión del concepto dominante de lo económico, pues no compartía su misma naturaleza (Quirós, 1994: 26). En comparación con ella, se trataba de un espacio deficitario: estas relaciones productivas y laborales registraban una temporalidad particular (un presente continuo, dado por la baja capacidad de acumulación), una espacialidad extra-económica (el barrio, los hogares) y una finalidad reproductiva, más que de ganancia. En vista de estos atributos, la distancia con la “economía oficial” estaba dada por la orientación de las actividades informales hacia la reproducción: una economía que no producía mercancías, sino valores de uso, allí su anomalía. Si bien en la pobreza se relevaba una presencia “inesperada” de actividad laboral, también registraba atributos fuera de lugar, que colocaron a su sujeto en un registro híbrido pero, ciertamente, distinto al del universo del salariado: con otra subjetividad, otras prácticas, otras aspiraciones y otras modalidades organizativas.

Ya en la década de 1970, los diagnósticos sobre el futuro de la economía y del trabajo eran sombríos, razón por la cual los análisis sobre la informalidad laboral previeron cierta instalación del fenómeno. No obstante, todavía gravitaban los idearios integradores, en base a los cuales se postuló que una solución estructural de la pobreza debía pasar por la modernización del sector informal urbano, en el marco de procesos de convergencia de la heterogénea estructura productiva. La integración de las y los trabajadores pobres pasaría por su pasaje hacia la economía oficial, el mercado laboral moderno y, finalmente, el ingreso en los sistemas de seguridad social, ello en el marco de una transformación societal. La ambivalencia que estas soluciones estructurales introdujeron estuvo dada por el hecho de que

no se proyectó un esquema de protección mientras durase el proceso de pasaje. Las poblaciones informales serían asegurables a futuro, cuando se consagrara su plena participación en la sociedad, entre tanto, el sector de la asistencia recibiría sus demandas relativas a las condiciones de vida. La salida de la informalidad laboral, de aquella perturbadora coincidencia entre trabajo y pobreza, sería productiva, a través de la concreción del pleno empleo.³²

2.3. *La condición neoliberal: el trabajo como mérito, la dependencia como atributo*

La condición salarial se estableció en virtud de una serie de compromisos entre el capital y el trabajo, y entre las racionalidades social y económica, conciliando los aspectos en tensión del “trabajo libre”. La propiedad social puede pensarse como su principal innovación político-institucional, resultando en una creciente socialización y politización de la reproducción social, que se procesó entre la empresa, los gremios y la arena estatal. Bajo variaciones nacionales y regionales, los arreglos propios de las sociedades salariales alcanzaron una notable expansión sincrónica, hasta que comenzaron a ser cuestionados hacia la década de 1970. Entonces, aquellos compromisos que habían signado el modelo de integración por el empleo comenzaron a figurarse como insostenibles, en el marco de una coyuntura que combinó la intensificación de los ejes de conflicto político, a nivel nacional e internacional,³³ y la caída de la tasa de ganancia. Éste fue el marco del desbloqueo de la crítica neoliberal hacia el bienestarismo y de su extraordinaria circulación global (Laval y Dardot, 2013). Dicha crítica articuló los tópicos de la crisis fiscal y de legitimidad de los Estados de Bienestar, sobre el telón de fondo de una “crisis de productividad”.³⁴ La secuencia problematizó los efectos negativos, en términos económicos, políticos y morales, de un supuesto exceso de demanda hacia el Estado, que podría remediarse devolviendo a los individuos y las comunidades las funciones que les eran propias. Se diagnosticaba que la concentración de tales demandas en el Estado había minado su capacidad de respuesta y, por

³² Al respecto: “Con retardo histórico economistas del hemisferio norte han descubierto lo que han dado en llamar la ‘pobreza crítica’. ¿Quién podría negar la necesidad de extirparla? Personalmente yo sería el último en hacerlo. Pero de todos modos me resisto a este tipo de simplificaciones. La pobreza es parte integrante del problema de desarrollo y no podrá resolverse aisladamente. Constituye un problema que requiere enérgicas medidas internas y de cooperación internacional” (Prebisch, 1978: 288).

³³ Al conflicto Este/Oeste de la Guerra Fría –progresivamente en declive-, se añadía el eje Norte/Sur. Los procesos de liberación nacional convivieron y se solaparon con formas de experimentación política en torno a otras alternativas societarias en las periferias del capitalismo, cuestionando las formas subordinadas de participación en el comercio internacional

³⁴ Un documento significativo en la sistematización y circulación de estos diagnósticos fue *Crisis of democracy, report on the governability of democracies*, publicado por Crozier, Huntington y Watanuki en 1975 para la Comisión Trilateral.

ende, su credibilidad, al tiempo en que había desencadenado un proceso de desresponsabilización individual.³⁵

Apelando a la emancipación del individuo y a la realización de sí a través del trabajo, se cuestionaron los arreglos bienestaristas que habían estabilizado el empleo anudándolo a una malla de protecciones sociales y regulaciones colectivas –al menos para el salariado– (Donzelot, 2007; Castel, 2015; Fraser y Jaeggi, 2018). Como sintetiza Fraser, si el bienestarismo había promovido una alianza entre mercantilización y protección social relegando la “emancipación”, a partir de la década de 1970 las demandas de emancipación convergerían “con los esfuerzos neoliberales para desencadenar la mercantilización”, sacrificando la protección social (2015: 125). Desde entonces, con marchas y contramarchas, asistimos a una verdadera redefinición del trabajo, particularmente del modo de gestionar aquella tensión entre desposesión y libertad que encarna el “trabajo libre”. Las transformaciones experimentadas han tenido un alcance civilizatorio, en la medida en que se encuentran en reelaboración elementos fundantes de la vida en sociedad, como lo es la relación entre la producción económica y la reproducción social, entre el trabajo y la vida del sujeto de trabajo. En este sentido, el neoliberalismo no se reduce a una teoría económica, aunque su matriz discursiva se haya constituido en dicho campo de *expertise*; ni tampoco a un ciclo de gobiernos, a pesar del sincronismo entre administraciones que, en distintas latitudes, condujeron reformas económicas y sociolaborales en esta dirección durante los años ochenta y noventa. Aquí lo entendemos como una forma distintiva de percibir y reflexionar sobre el mundo social y la naturaleza humana que, por el énfasis asignado a la competencia como mecanismo organizador de las sociedades, se distanció tanto de la racionalidad “social”, como del pensamiento liberal clásico (Denord, 2001; Foucault, 2008a; Donzelot, 2017; Murillo, 2015). Por eso, la re-individualización de la relación salarial que caracteriza al gobierno neoliberal no se asimila a un mero relanzamiento del “liberalismo salvaje” del siglo XIX (Donzelot, 2008: 21), ni al retorno de la condición proletaria.

La definición de la competencia como eje definitorio de las economías de mercado supuso el desplazamiento de la esfera del intercambio, que el liberalismo clásico había colocado en el centro de las explicaciones sobre la dinámica societaria y en las imaginaciones políticas del buen orden. El intercambio mercantil presupone la existencia de individuos libres e iguales, atributos que hacen posible la relación contractual. De manera que la igualdad como *problema* no había sido ajena a la reflexión liberal: precisamente, había sido la base de los

³⁵ Por lo demás, este exceso de demanda se traducía en el crecimiento del déficit fiscal público.

conflictos respecto del alcance y el contenido de la libertad de quienes no poseían propiedad alguna, más que su fuerza laboral. De hecho, la invención de la propiedad social constituyó una resolución provisoria de las tensiones que habían emergido durante el gobierno liberal. Ahora bien, al jerarquizarse la competencia como organizador social, la cuestión de la igualdad reduce su visibilidad puesto que, por definición,³⁶ aquella no admite compromisos de ningún tipo. Si el contrato exige que las partes asuman una condición común para poder intercambiar, la competencia se alimenta de la desigualdad de los contendientes: de su buen funcionamiento –y no de sus fallas- resultan ganadores y perdedores, una relación asimétrica que se vuelve motor del proceso. En este punto radica la novedad y la distancia del neoliberalismo respecto del pensamiento liberal. Las producciones del campo de la economía política, en particular de la escuela austríaca, son ilustrativas de los efectos cognitivos y políticos de la jerarquización de la competencia en la intelección de la vida social. Referentes como Mises y Hayek, no la concibieron como un mecanismo natural o espontáneo, sino como una construcción histórica, artificial, que había permitido la expansión en el tiempo de la vida material y del bienestar de las sociedades, como no lo habían hecho –ni podrían hacer– sistemas alternativos. La historia humana se presentó como una “incesante experimentación competitiva” (Hayek, 1990: 53), que garantizaba la prevalencia de los comportamientos más exitosos en la adaptación a la incertidumbre, definida como un rasgo típico de las sociedades,³⁷ evitando la falible planificación centralizada. El fracaso de ciertos individuos en la competencia, así como la exclusión de ciertas formas de vida, constituyen el reverso no dicho pero indefectible de esta discursividad. La exclusión es condición de la competencia, aunque el éxito se presente sin fisuras.

Aplicados a la reflexión sobre el trabajo, estos razonamientos movilizaron una profunda redefinición de su sentido, pues reelaboraron la tensión propia del “trabajo libre” entre desposesión y libertad. Más aun, argumentaremos que el pensamiento neoliberal denegó (y deniega) su existencia. Montándose en las demandas de mayor autonomía de los y las trabajadoras en los procesos de trabajo, la intelectualidad neoliberal defendió las ventajas de la competencia para la emancipación del individuo respecto de una “condición [colectiva] uniforme y rígida” (Castel, 2015: 48), que bloqueaba la expresión de singularidades (Donzelot, 2007). Se trató de una apelación al trabajo como espacio para la realización de sí,

³⁶ Las acepciones del término, según la Real Academia Española, recogen las ideas de disputa, contiene, oposición y rivalidad en la búsqueda de obtener una misma cosa.

³⁷ Según Hayek, la sociedad constituía un orden complejo, cuya dinámica dependería de una serie de factores aprehensibles para los seres humanos solo de forma parcial, lo que restringía –ontológicamente- las posibilidades de planificación (Hayek, 1990).

para la implicación personal (Boltanski y Chiapello, 2002) que, a diferencia del bienestarismo, parecía convocar también a las mujeres (Fraser, 2015). Frente a la perspectiva de permanecer toda la vida en un mismo empleo o en la casa, se propuso una idea positiva de movilidad, habilitante de “trayectorias de éxito” que se darían a lo largo de la vida de los y las trabajadoras, a través de las cuales migrarían hacia ocupaciones cada vez más desafiantes, según su formación y aspiraciones personales (BID, 2015: 17). En este camino, la competencia funcionaría como un incentivo para los individuos y garantizaría su asignación más productiva en el mercado laboral. El correlato, repetimos, es la exclusión. En un reciente documento del Banco Mundial, se hacía referencia a ello bajo el eufemismo de la “destrucción creativa”, eslabón en el avance de las sociedades que era preciso preservar en la medida en que “proteger empleos que ya no son económicamente viables mediante transferencias públicas y legislación de protección puede conducir a perpetuar empleos improductivos, coartar el avance tecnológico, impedir el cambio estructural y en definitiva socavar el crecimiento” (2013: 37).

Como puede observarse, la centralidad asignada a la competencia en la intelección del registro laboral supuso un desacople entre la promesa de libertad y la de igualdad. Del “trabajo libre” se retuvo la proclamación de la autonomía del individuo, mas no se consideró su condición desposeída como punto de partida del contrato laboral, pulverizándose la relación establecida entre trabajo, protección social y seguridad durante el siglo XX (Castel, 2015: 51). Bajo esta discursividad, se les asignó a las y los trabajadores la capacidad de iniciativa y de adaptabilidad, pero se desconocieron las condiciones que sostienen la participación y el éxito en la competencia. Como argumenta Castel, sin la mediación del derecho, la “liberación del individuo” en y a partir del trabajo solo se permite a ciertos individuos, aquellos que disponen de redes y recursos “que les permiten jugar positivamente el juego del individuo”, sin ver amenazada su supervivencia ni su lugar social (*ibid.*: 48). Como es sabido, la desregulación de la relación salarial trajo consigo un proceso de desestabilización de las condiciones de vida y, en un extremo, formas de invalidación social de una parte de la mano de obra, surgidas de la destrucción de sus viejas capacidades laborales y de la privación de los soportes político-institucionales necesarios para crear unas nuevas, adaptables a las exigencias de movilidad y competitividad (*ibid.*: 58). Notemos que la exclusión es, en primer término, denegada en la discursividad neoliberal, pero se presenta luego de manera descarnada y naturalizada, como el resultado previsible de la competencia mercantil. De allí la individualización tanto del éxito como del fracaso en el mercado: el

trabajo se presentó como un mérito individual y la autosuficiencia y la dependencia económica como atributos individuales.

Bajo estas lecturas, las formas de colectivización de la propiedad históricamente dispuestas se asociaron con la ineficacia económica y con la restricción de la libertad individual lo que, en el largo plazo, derivaría en el declive –material y moral- de los regímenes democráticos.³⁸ La crítica hacia el *welfare* alegó un supuesto efecto en la desresponsabilización de los individuos, que afectaba la dinámica democrática, y en la degradación moral de las poblaciones protegidas, a partir de la promoción de un estado psicológico de dependencia (O’ Connor, 2001).³⁹ La reproducción social y el bienestar se constituyeron como asuntos de responsabilidad individual, argumentándose que así se lograrían los mejores resultados para el individuo y la sociedad. Esta concepción se condensó en la llamada Teoría del Derrame, que postuló la acumulación privada como vía predilecta para el logro del bien común: no era preciso establecer mediaciones político- institucionales, en tanto los beneficios acumulados en la cúspide de la pirámide social se difuminarían entre el resto de los estratos sociales de forma espontánea y progresiva (Danani, 2017b). En este marco, la propiedad social constituida por los sistemas de seguridad social fue objeto de un proceso de descolectivización e individualización sin precedentes, que alteró el sentido de la protección social (al asociarla con la dependencia) y de la seguridad, a la que se asignó una connotación negativa en contraste con la capacidad de iniciativa, la movilidad y la gestión activa de la incertidumbre.

En el campo de la política social, se mantuvo la relación de diferenciación y oposición entre las coberturas por trabajo, centralizadas en la seguridad social, y la asistencia social para las poblaciones pobres, pero se reformularon sus contenidos. Los seguros sociales fueron objeto de una redefinición que los homologó con un “retorno” por el trabajo, una propiedad netamente individual. Su desocialización fue la base del proceso de mercantilización producido durante las décadas de 1980 y 1990, que convergió con la privatización de otros servicios, antes estatalmente provistos, como la educación y la salud. Esta serie de soportes que viabilizaban la vida del individuo y preservaban su estatuto fue crecientemente percibida como producto de la propia actividad y de los méritos individuales, diluyéndose las relaciones de interdependencia que los constituyen. La protección social, más aún la provista por el

³⁸ Para Hayek “la vieja aspiración a una distribución igualitaria de la riqueza” (2007: 56) atentaba contra la democracia, pues conllevaba una dirección centralizada y autoritaria sobre los negocios humanos, que daría paso a una uniformidad de valores y, así, restringiría la libertad individual.

³⁹ De hecho, en Estados Unidos el término mismo de *welfare* pasó a adquirir la connotación de dependencia (ver Fraser y Gordon, 1996; O’ Connor, 2001).

Estado, asumió un contenido vergonzante al asociarse con un estado de dependencia como su fundamento. Dicha asociación entre protección, dependencia e incapacidad individual residualizó los contenidos de la primera, convirtiéndola en una acción supletoria enraizada en las fallas del individuo y de la familia en el auto-sostenimiento. Esto no significa que la intervención social estatal se haya reducido durante el neoliberalismo, sino que cambió su orientación y su organización interna. Al respecto, Soldano y Andrenacci (2006) sugieren un proceso de asistencialización de la política social, por el cual se circunscribió la protección social legítima a dicho sector, el cual registró un importante crecimiento durante toda la década de 1990, alterándose el lugar marginal que había ocupado en los regímenes de reproducción previos (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994). En otras palabras, el proceso de individualización de la propiedad social fue acompañado por la proliferación de intervenciones sociales cuyo objetivo ya no fue el de elevar la condición social de las clases no propietarias y reducir la distancia social, sino el de compensar situaciones previsibles de exclusión mediante una ayuda mínima y transitoria. La impronta vergonzante de la ayuda social completó el proceso de destitución social, iniciado en el mundo del trabajo. Aquí también reside una diferencia elemental con el liberalismo del siglo XIX: el neoliberalismo, lejos de anular la intervención social del Estado, la circunscribió a la asistencia, que se expandió notablemente al contemplar poblaciones antes cubiertas por la seguridad social.⁴⁰

Por lo hasta aquí reconstruido, es explicable que el trabajo y la previsión hayan sido el núcleo de la reforma social neoliberal. Las problematizaciones que la orientaron se inscribieron en un discurso técnico-económico, que sostuvo la necesidad de “liberar” el trabajo de una regulación excesiva, promotora de desequilibrios entre la oferta y la demanda laboral en el mercado y responsable de la reducción de la competitividad por sus elevados costos. Allí la principal explicación de los problemas sociolaborales, en particular del desempleo. De manera que el eje de la reforma pasó por la redefinición de las regulaciones laborales, desarticulando la condición salarial. En este marco, la informalidad laboral registró una nueva emergencia como cuestión, pero bajo una reflexión que le dio un sentido bien diferente al que había movilizó la formulación del concepto en los años setenta. El libro *El otro sendero: la revolución informal*, escrito por el economista peruano Hernando de Soto,⁴¹

⁴⁰ “La mayor liberalización de la fuerza de trabajo y la desestructuración de las instituciones de regulación de su uso y de protección de los trabajadores, fue determinante el mayor peso de la asistencia en la política social, cuyo sujeto no es otro que el trabajador desprotegido, efectiva o potencialmente pobre” (Grassi, 2003: 227).

⁴¹ De Soto se formó en el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales (Suiza), donde impartieron clases reconocidos referentes del pensamiento neoliberal: de la escuela austríaca, como Von Mises; y de la de Friburgo, como Wilhelm Röpke. En su retorno a Perú, fundó el *think tank* Instituto Libertad y Democracia en

sintetizó la tematización que signaría aquellos años. Allí la informalidad laboral se definió como una zona de penumbra para la legalidad y se argumentaba que expresaba un problema del subdesarrollo, ya no de las estructuras productivas, sino de las estatales, visualizadas como rígidas, anticuadas y corporativas. En verdad, argumentaba de Soto, la informalidad era la expresión de un saludable dinamismo empresarial latente entre las clases populares que encontraba una traba en el exceso de regulación estatal. De manera que el problema del sector informal era la formalidad laboral, particularmente “el costo de la ley”, demasiado elevado para las poblaciones pobres (de Soto, 1987: 3). Se concluía, entonces, que era necesario “remodelar el aparato institucional para que sirva a los pobres” (*ibíd.*: 4), perspectiva que empalmó con las propuestas de baja de los costos laborales. La informalidad no se presentó como lo *otro* del empleo formal ni de la economía oficial: de hecho, podría pensarse en que estas tematizaciones alentaban a que el mercado en su conjunto se volviera un tanto más “informal”. A diferencia de las problematizaciones de los años setenta, que depositaban la expectativa de integración de estas poblaciones en la expansión del empleo regular y protegido, aquí estaba puesta en su incorporación a la dinámica mercantil, más allá de las condiciones sociales y materiales en que lo hicieran.

Ni en el caso del desempleo, ni en el de la informalidad, los diagnósticos sociales hegemónicos atendieron a la consideración del sujeto de trabajo. Bajo este desconocimiento del problema de la reproducción social en los asuntos de la producción económica, y de la condición de desposesión en la “liberación” del trabajo, la cuestión social fue tratada en los términos del problema de la pobreza. Al disociarse del registro de la producción, el trabajo y el derecho, el fenómeno se presentó como expresión de pura dependencia, en un doble sentido: como carencia material, suponía una situación de dependencia económica; como carencia de las habilidades necesarias para ser empleable, suponía la exclusión de la competencia, en consecuencia, la atribución de un rasgo moral-psicológico de dependencia, debido a la incapacidad personal de autovalerse en el mercado. Bajo la negación de cualquier forma de buena dependencia para la vida adulta (Fraser y Gordon, 1996), las poblaciones pobres, en su generalidad, se representaron como ajenas a la norma moral de independencia, que encarnaba el “trabajo libre”. Aun insertas de distintos modos en el mundo laboral, las poblaciones en condición de pobreza se inscribieron en un espacio ideal de *no* trabajo, por el hecho de no ser autosuficientes. Incluso su utilidad económica fue puesta en cuestión, bajo la tematización de su inempleabilidad. Así, la pobreza devino una categoría identificatoria

1979 y, años más tarde, se desempeñó como asesor presidencial de Alan García, desde 1989, y luego de Alberto Fujimori.

(Grassi, 2000), marcada por una protección vergonzante. El horizonte ya no era el de la integración de estas poblaciones a un “centro”, previamente definido por la condición salarial: en un primer momento, la asistencia se limitó a compensar lo que se consideraba una situación transitoria de exclusión; para, luego, proponerse reconvertir a quienes se habían vuelto “inempleables”, tratando al trabajo como recurso de la asistencia en las nuevas modalidades de *workfare* (Grassi, 2003; Grondona, 2012). El trabajo, a cualquier precio y en cualquier condición, se volvió el único reducto para sostener la pertenencia a la comunidad política, aún bajo el costo de “pagar continuamente con su persona” (Castel, 1997: 477).

3. La informalidad laboral como problematización de la relación entre el trabajo y la pobreza: sus múltiples emergencias

De acuerdo con lo analizado hasta aquí, podemos observar que la relación constitutiva entre producción económica y reproducción social ha configurado un conflicto histórico por los modos de definirla y tratar las tensiones a las que da lugar el encuentro de ambas lógicas. Éstas tienen expresión en la realidad contradictoria del “trabajo libre”, entre la desposesión – que es su condición de posibilidad– y la promesa de autonomía individual que encarna. Si el capitalismo como orden político-institucional se caracteriza, entre otros elementos, por la separación entre producción y reproducción social, lo cierto es que la frontera entre ellas se encuentra sometida a disputa. De allí la relevancia de los conflictos en torno a la definición del trabajo legítimo y de su sujeto, de los contenidos de la buena dependencia y de las conexiones relevadas con la libertad individual. En estos procesos históricos, la diferenciación entre el trabajo y la pobreza y la intelección de las conexiones entre ambos registros ha sido un elemento central: la división ha variado en el tiempo según los contenidos asignados a cada uno de los términos.

La condición proletaria constituyó al trabajo como obligación, desentendiéndose de las condiciones de vida de su sujeto y liberando el proceso de reproducción social a la dinámica mercantil y a la responsabilidad de las familias. Bajo este régimen de reproducción, los y las trabajadoras eran también pobres, se trataba de dos condiciones imbricadas, escasamente diferenciadas, en el plano material. Sin embargo, la emergencia de la figura del *pauper* supuso una fuerte delimitación moral con la del “trabajador”,⁴² al asociarse a la primera un estigma dado por la evasión voluntaria de la obligación de trabajar y del imperativo de autosuficiencia.

⁴² En este caso, utilizamos expresamente el masculino, porque tal fue el género de esa figura prototípica.

La impronta de la asistencia del siglo XIX fijó la separación: *pauper* era quien se encontraba por fuera del universo moral del incipiente “trabajo libre” en el mercado y, por ende, solicitaba ayuda, ya por incapacidad física, ya por su debilidad subjetiva para ajustarse a él.

La condición salarial reformuló de manera extraordinaria esta relación de división y oposición entre las figuras del trabajador y del *pauper*. Reconociendo la trama objetiva del espectro de pobreza que acechaba a las clases trabajadoras, la propiedad social se propuso conjurar este riesgo, bajo la pretensión de de pleno empleo y aseguramiento del salariado. De esta manera, se trazó una nítida frontera entre la clase trabajadora estabilizada y los sujetos del trabajo no mercantil (comunitario, inestable, informal, doméstico, etc.), sostenida en la relación de oposición y complementariedad entre seguridad social y asistencia. La pobreza continuó delimitando un *no* lugar social, por su exterioridad respecto del empleo: debido a la generalización de la relación salarial, se trató como un *residuum* que era preciso contener –en los casos de incapacidad– o resocializar.

La condición neoliberal redefinió, una vez más, al trabajo y la pobreza, reelaborando la separación entre ambos registros: constituyéndose el primero como un mérito del individuo, inscripto en relaciones de competencia mercantil, la pobreza se configuró como una condición vergonzante, por la atribución a su sujeto de los rasgos de inutilidad económica y dependencia, aun cuando la vulnerabilidad atravesaba distintas posiciones del mundo productivo.

En el siguiente cuadro graficamos estos movimientos.



Gráfico 1: Relaciones entre trabajo y pobreza

Incluimos en el recorrido histórico sobre la relación entre el trabajo y la pobreza referencias a la emergencia de la cuestión de la informalidad laboral en las ciencias sociales latinoamericanas. Tales conceptualizaciones partieron del análisis de la perturbadora e inesperada coincidencia entre ambos registros en el sector informal, pretendieron explicarla y sentaron las alternativas de transformación del problema. La primera formulación del concepto, bajo un enfoque estructural, reconoció la presencia de actividad económica entre las poblaciones informales, sustrayéndolas del espacio ideal de *no* trabajo. Su condición de pobreza se explicó como el resultado de los atributos del circuito económico en el que se desempeñaban, cuya dinámica obedecía a los modelos de desarrollo periféricos/dependientes imperantes en la región latinoamericana. Así definido, el sector informal yuxtapuso dos mundos pretendidamente separados, al visibilizarse la estrecha relación entre los problemas productivos y de empleo con los procesos de pauperización. Se trató de un problema novedoso, por el cual se revisitó y tensionó aquella frontera que la condición salarial trazaba entre la figura del trabajador y el *pauper*. No obstante, las imaginaciones políticas sobre la plena integración de estas poblaciones continuaron inscribiéndose en la perspectiva del pleno empleo: dependía del pasaje hacia la formalidad laboral, ámbito del trabajo *genuino*.

Bajo el quiebre de tales imaginarios, durante los años ochenta las coordenadas del concepto se alteraron radicalmente. Desde entonces, la reflexión sobre la informalidad laboral trazó una relación entre la condición de vulnerabilidad de su sujeto y el carácter de las regulaciones estatales de la actividad económica y del trabajo. En la dinámica del sector se reconocía un impulso empresarial refrenado: era cuestión de adaptar la norma laboral y reducir su costo a fin de que el mismo pudiera desplegarse y proliferar. El empleo asalariado, regular y protegido, ya no funcionaba como parámetro de “normalidad”. En este sentido es que planteamos la idea de que el tratamiento de la informalidad laboral supone una problematización de la relación entre trabajo y pobreza y, de manera más general, entre los registros de la producción económica y la reproducción social. Se trata, en definitiva, de una reflexión sobre la formalidad laboral posible y deseable: sobre las garantías que puede brindar para la vida del sujeto de trabajo, los obstáculos existentes en su construcción, y el trabajo que merece visibilidad, reconocimiento y protección.

En el siguiente cuadro graficamos las problematizaciones producidas a propósito de la informalidad:

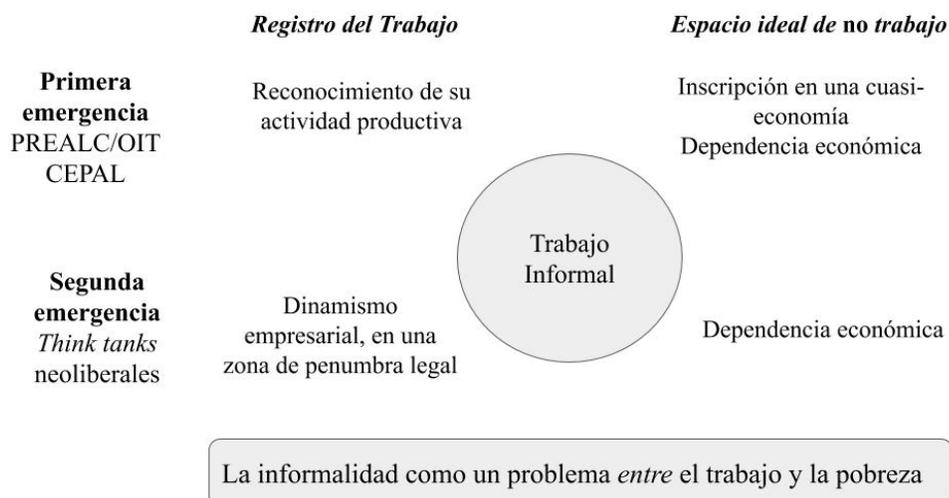


Gráfico 2: La informalidad como umbral entre trabajo y pobreza

Hacia finales de los años noventa, la informalidad laboral congregó nuevamente la atención especializada y política. Otra vez, las coordenadas del problema fueron reelaboradas. Siguiendo nuestra hipótesis analítica, a lo largo de la tesis argumentaremos que esta nueva problematización del fenómeno se impulsó en la desnaturalización de las relaciones consagradas durante la hegemonía neoliberal entre el trabajo y la pobreza, la producción económica y la reproducción social.

Tanto a nivel local como internacional, la interrogación del fenómeno coincidió con una serie de alteraciones en los diagnósticos sociales que llamaron la atención sobre una inminente “crisis social”, ante la expansión de la pobreza y de la desigualdad. La figura protagónica de estos diagnósticos fueron, precisamente, los y las trabajadoras pobres o *working poor* según la producción de las agencias internacionales de desarrollo. De este modo, la relación entre la pobreza y las dinámicas del mundo productivo y del trabajo fue puesta en el centro de la escena, poniéndose en tensión su disociación, característica del pensamiento neoliberal. La crítica hasta entonces subordinada hacia ciertas premisas neoliberales sobre la relación entre la economía, la política y la sociedad adquirió mayor circulación, tanto al interior del campo especializado como en los discursos públicos. Nuevamente fueron sometidas a disputas las definiciones de la pobreza y la del buen trabajo.

En Argentina, estos procesos se catalizaron con fuerza a partir de la crisis de los años 2001 y 2002. La invitación de esta tesis es examinar tales procesos concentrándonos en las polémicas suscitadas a propósito de la informalidad laboral y de las intervenciones capaces de revertirla, entre las cuales, como veremos, la política social ocupó un lugar protagónico.

CAPÍTULO 2

LA REEMERGENCIA DE LA INFORMALIDAD LABORAL EN ARGENTINA.

CRÍTICAS Y TORSIONES DE LA REFORMA SOCIAL NEOLIBERAL EN EL TRÁNSITO AL SIGLO XXI

Hacia mediados de la década de 1990 se produjo un punto de inflexión en las problematizaciones de la cuestión social, en Argentina y la región latinoamericana. Hasta entonces, las lecturas hegemónicas de la pobreza la habían entendido como un costo transitorio del ajuste estructural, disociándola de las transformaciones en curso en el mundo del trabajo. El diagnóstico había dado centralidad a los programas de “lucha contra la pobreza” en el cuadro de intervenciones sociales del Estado, mientras los seguros sociales atravesaban procesos de individualización y mercantilización (Grassi, 2003; Danani y Lidenboim, 2003; Álvarez Leguizamón, 2005; Merklen, 2005; Grondona, 2014a). Episodios de recesión que se multiplicaron desde la llamada “crisis del tequila” y un patente clima de conflictividad social, acompañaron el cuestionamiento hacia las premisas de la reforma social neoliberal y sus resultados. Un elemento central de estos procesos fue la creciente interrogación de los lazos entre los procesos de pauperización y los problemas de empleo. En esos años, comenzó a difundirse en la escena internacional la noción de *working poor*, señalando el hecho inquietante de que la pobreza no coincidía necesariamente con la falta de trabajo, sino que se extendía entre quienes participaban del mercado laboral. La mirada experta viraba, progresivamente, hacia el registro laboral y los procesos de informalización, precarización y expulsión de mano de obra.

En el tránsito al siglo XXI, la problematización de la relación entre las condiciones de trabajo y de vida movilizó una revisión de las políticas sociolaborales vigentes y la circulación de alternativas para reorientarlas. Éste fue el terreno en el que comenzaron a ser releídos los viejos enfoques de la informalidad laboral, producidos durante los años setenta y ochenta. No se trató del mero retorno o de la visibilización de un antiguo problema, tal como se lo había formulado en el pasado. Antes bien, en aquellos cuerpos teóricos se encontraron interrogantes y argumentos que, actualizados, ofrecían claves de lectura sobre las dificultades a encarar en la nueva coyuntura. En ese sentido, la gravitación del tema en el campo especializado se acompañó de importantes reformulaciones conceptuales, destacándose entre ellas la propuesta por la OIT, en 2002, de relevar la categoría de “sector informal urbano” por

la de “economía informal”, pues las modalidades atípicas y desprotegidas de trabajo ya no se circunscribían a un sector específico de actividad, definido por su baja productividad, ni tampoco a las naciones periféricas.⁴³ El análisis congregó múltiples críticas, tanto como adhesiones, abriéndose una controversia política y especializada por las definiciones del fenómeno, como analizaremos a lo largo de la tesis. En el marco de estos movimientos, en el debate experto local comenzó a circular la pregunta sobre la productividad del concepto para analizar las transformaciones del mercado de trabajo argentino. En las décadas previas, la noción había sido desechada porque no parecía corresponderse con las particularidades que lo distinguían entre los países de la región, resaltándose su relativa homogeneidad e integración (Grondona, 2014a; Carpio, Klein y Novacovsky, 2000; Carpio, Beccaria y Orsatti, 2000). Sin embargo, la creciente preocupación por la posible latinoamericanización (*sic*) del empleo y por la heterogeneidad de las clases populares impulsó la revisión de estos enfoques, en vías de reformulación.

En lo que sigue, argumentamos que el reingreso tardío del concepto en el debate político y especializado local se inscribió en la renovada problematización que adquirió la relación entre los problemas de empleo y de pobreza, como parte de los procesos de crítica y reformulación del campo de reforma neoliberal. Durante el último lustro de los años noventa, la cuestión de la informalidad laboral emergió como interrogante en la escena nacional, pero su tratamiento estuvo subordinado a otras problematizaciones que monopolizaron la discusión experta sobre la relación entre las condiciones de trabajo y de vida: la *precariedad laboral* y la *exclusión social*. Las interpretaciones del problema social argentino como expresión de la redefinición precaria de la norma laboral dirigieron una crítica expresa a las reformas de la época, bregando por su reversión. Desde estas lecturas, los procesos de pauperización y caída social podrían alterarse en el marco de un cambio estructural de los modelos de desarrollo y de Estado, en dirección de la estabilización del trabajo, la progresividad en la distribución de la riqueza y la reactivación de la economía real. Aunque en el campo académico esta lectura registró una importante circulación, asumió un lugar subordinado en la orientación de las reformas, en virtud de la hegemonía de las visiones neoclásicas de los problemas de empleo y de pobreza. En cambio, la reflexión sobre la exclusión emergió en el interior mismo del campo reformador, pero estableció una distancia con los saberes de inspiración macroeconómica sobre los problemas sociales, rechazando la perspectiva de una resolución espontánea de los mismos en virtud del crecimiento. Por el contrario, estos análisis

⁴³ Nos detenemos *in extenso* en esta reformulación en el próximo capítulo.

encontraban en el carácter del crecimiento las razones de la dinámica excluyente. Pese a la estrecha relación establecida entre los problemas de empleo y los procesos de pauperización, estos saberes se distanciaron del enfoque sobre la precariedad al considerar la exclusión como el resultado inevitable de un cambio tecnológico-productivo irreversible. Precariedad y exclusión delimitaron las principales interpretaciones del problema social argentino en la clausura del siglo XX, asignando un peso disímil a la cuestión de la informalidad pero, en definitiva, situándola como una expresión más de aquellos grandes procesos.

Si bien entre estas problematizaciones y redes de *expertise* existieron intercambios y convergencias, la polémica entre ellas se condensó en el horizonte de la intervención social. Las reflexiones sobre la precariedad laboral reconstruyeron el mundo del trabajo como objeto de deliberación pública y acción política y, así, también reconocieron la politicidad del ejercicio experto. En este sentido, rechazaron activamente aquellos pronósticos de escasez de empleo, que la presentaban como una tendencia “estructural”, previa y exterior a la política. El contrapunto con los saberes más resonantes en el ámbito local acerca de la exclusión fue radical. Estos se articularon en una red de *expertise* que dio protagonismo a la sociedad civil, cuya proximidad con los problemas sociales se evocaba como garantía de la transparencia y el desinterés necesarios para encarar su estudio e intervención, desplazando la política como fundamento de legitimidad de la actividad técnica. Estos saberes cuestionaron las estrategias de lucha contra la pobreza hasta entonces vigentes pero, al mismo tiempo, desecharon la viabilidad de cambiar el rumbo de la dinámica de la exclusión: entonces, vislumbraron como alternativa la masificación de la asistencia y su orientación hacia la reinserción de los grupos excluidos. En el terreno de las visiones estratégicas, la oposición entre ambas problematizaciones resulta insoslayable.

Lo cierto es que los diagnósticos pesimistas sobre el futuro del trabajo eran lo suficientemente generalizados para dejar a las perspectivas estabilizadoras en un lugar residual entre las alternativas posibles para intervenir sobre lo que se insinuaba como una crisis social de envergadura. El debate se concentró en el campo de la política social y comprendió dos grandes opciones: la de darle un nuevo curso a la asistencia, o bien, la de descentrarla, universalizando la seguridad social mediante distintos formatos de rentas ciudadanas. El proceso de salida de la crisis de los años 2001 y 2002 constituyó un acontecimiento que reconfiguró el campo de expectativas respecto del trabajo. La estructura del campo especializado se alteraría desde entonces, reconfigurándose las relaciones entre las redes de *expertise* que aquí exploramos y de ellas con la política. Entonces, sí, la informalidad laboral ocuparía un lugar central en los diagnósticos y en las perspectivas de intervención

social, constituyéndose en espacio de renovadas controversias sobre la relación entre el trabajo y las condiciones de vida. Ello será materia de los capítulos que siguen. Aquí iniciamos nuestro recorrido.

1. En busca de una clave interpretativa de las transformaciones del paisaje social argentino: los estudios sobre la precariedad laboral

Desde inicios de los años ochenta, analistas del mundo del trabajo comenzaron a advertir una serie de alteraciones cruciales en el paisaje social argentino, que demandaban nuevas conceptualizaciones. Aunque se detectaban cambios en el empleo desde mediados de la década de 1950,⁴⁴ al término de la dictadura cívico-militar parecían haberse consolidado ciertas dinámicas que alumbraban un nuevo país, cuya dinámica era preciso desentrañar. Durante el alfonsinismo,⁴⁵ distintos grupos de especialistas comenzaron a vincularse de forma estable con las agencias estatales, ingresando en ellas como parte del *staff* de funcionarios/as, miembros de equipos técnicos o bajo consultorías. Ello expresaba un proceso de reconfiguración de los saberes estatales, que acompañó la búsqueda de reconstruir y modernizar el Estado democrático, empresa que convocó a un amplio y heterogéneo arco de investigadores/as de inspiración heterodoxa en lo académico y progresista en lo político, buena parte de ellos/as retornaban al país tras el exilio. Fueron coordinadas amplias y heterogéneas las que reunieron a estos expertos y expertas en un *locus* común, marcado por una serie de preocupaciones vinculadas al fortalecimiento democrático, la progresividad distributiva y la afirmación del rol estatal en los modelos de desarrollo.

En la renovación de los saberes estatales, la cuestión social delimitó un objeto prioritario. La pobreza emergió como una insoslayable herencia dictatorial, que se ofrecía al análisis especializado, mientras se instalaba en el campo de la política la urgencia de neutralizarla. En 1988, se radicó en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) el proyecto “Investigación sobre pobreza en Argentina”, pionero en la postulación del fenómeno como objeto de producción estadística (Vommaro y Daniel, 2013).⁴⁶ El proyecto se orientaba a dar apoyatura técnica a la gestión del Programa Alimentario Nacional (PAN), que tenía un

⁴⁴ Dichos cambios se vinculaban con diversos signos de subutilización de la fuerza laboral, que hasta entonces no se habían expresado bajo el desempleo abierto. Por ejemplo, la incipiente presencia del empleo marginal y del subempleo (Torrado, 2007; Beccaria, 2001).

⁴⁵ En el marco de la presidencia de Raúl Alfonsín, por la Unión Cívica Radical, quien gobernó entre los años 1983 y 1989.

⁴⁶ Otras investigaciones relevantes para la producción estadística sobre la pobreza fueron: *La pobreza en Argentina* (1984), *La pobreza en el GBA* (1989) y, más tarde, *Mapas de pobreza* (1994), todas ellas realizadas desde el INDEC.

alcance inédito en la historia argentina por su masividad.⁴⁷ Por otro lado, en el Ministerio de Economía funcionó un grupo de estudios sobre política social, dirigido por Juan Carlos Torre y conformado por analistas que, años después, protagonizarían los espacios de consultoría nacional e internacional sobre el tema: Rosalía Cortés, Aldo Isuani, Emilio Tenti Fanfani y Laura Golbert. Como producto de su trabajo, en 1989 se publicó el libro *Estado democrático y política social*, que desarrollaba ejes problemáticos relativos a su gestión: la discrecionalidad de las estructuras burocráticas; la inequidad anidada en los servicios públicos por el peso de las corporaciones; y la relación entre Estado y sociedad civil. Estas reflexiones hicieron eje en las modalidades de gestión pública para explicar los problemas referidos a la política social y la pobreza, sellando una perdurable mirada técnica en el campo de estudios (Vommaro, 2011).

En el transcurso de la década de 1990, se agudizaron las tendencias de aquellos problemas sociales que se habían pensado como herencia de un ciclo político pasado. Entonces, la certeza de un cambio social de envergadura comenzó a instalarse en esta red de *expertise*, planteando el desafío analítico de desentrañar su carácter y proyección. Las teorías sobre la precariedad laboral, formuladas en países europeos (en Francia, en particular), aportaron claves conceptuales para abordar el análisis empírico de los problemas de empleo y de pobreza, bajo una comprensión unificada de los mismos, que visibilizaba la íntima relación entre las transformaciones del mundo del trabajo y el deterioro de las condiciones de vida. El intercambio con referentes de la escuela regulacionista, su lectura y traducción fue crucial.⁴⁸ Según ésta los problemas de empleo debían entenderse como resultado del tipo de regulación político-institucional dominante en el mundo del trabajo, más que como una “falla”, afirmación que resonaba en las inquietudes de los y las expertas locales por la reconfiguración del mundo del trabajo desde su núcleo, más que en sus márgenes.

La producción de saberes sobre la precariedad laboral en Argentina entró *locus* diversos. La gestión pública tuvo un lugar destacado, aunque bajo el gobierno menemista, la inserción de estos expertos y expertas en las dependencias estatales se alteró, pasando a ocupar posiciones prioritariamente técnicas en organismos y áreas especializados,

⁴⁷ El PAN inició su implementación en 1984 y se prolongó hasta los inicios del primer gobierno menemista. Era un programa de provisión directa de alimentos que se presentaba como una herramienta de emergencia ante los altos niveles de desnutrición infantil.

⁴⁸ En 1986 tuvo lugar un seminario internacional, en el que se pretendía realizar un análisis comparativo entre la experiencia argentina y francesa. El mismo fue organizado por el Centro Interamericano de Estudios Tributarios, el Banco Central de la República Argentina, la OEA, el INDEC y el MTySS (Grondona, 2012). En el *corpus* documental se destacan redes de citación que evidencian la relevancia de las perspectivas regulacionistas en los estudios del trabajo locales. También los análisis del sociólogo francés Robert Castel registraron una presencia destacada, nos referimos a ello más adelante.

particularmente el INDEC y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Entonces, el ámbito académico devino fundamental como espacio de inserción y socialización, especialmente en los nuevos posgrados creados en el área de política social, así como también en los centros de estudio privados. Un caso destacado fue el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), creado en 1989 y dirigido por el economista Rubén Lo Vuolo. Éste congregó a quienes habían participado del grupo coordinado por Torre en el Ministerio de Economía, tras su salida del ámbito estatal con el cambio de signo político del gobierno nacional. El carácter privado del centro se fundó en el intento de preservar la autonomía científica y, con ella, el ejercicio crítico y comprometido con la misión democrática asignada a las ciencias sociales. Aquí, la legitimidad del ejercicio experto apeló a la rigurosidad científica y el compromiso con el pensamiento crítico, evocando la figura del intelectual (Plotkin y Neiburg, 2004). Similar espíritu guió la fundación de asociaciones profesionales, como la de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), en cuya formación participaron personalidades académicas reconocidas, como Silvio Feldman, Adriana Marshall, Marta Panaia, Javier Lindendoim, Luis Beccaria, Rosalía Cortés, Cynthia Pok, Héctor Palomino y Julio Neffa, entre otras. Estas experiencias pueden pensarse en continuidad con una tradición de articulación entre teoría y praxis⁴⁹ en el campo académico local que, definiendo la actividad científica como política en sus propios términos, permitió el establecimiento de mediaciones con otros “mundos” sociales, como el sindical o el de la política representativa.

Bajo el doble rol de académicos/as y expertos/as, se produjo un intercambio con aquellas agencias internacionales de desarrollo que, dentro del sistema multilateral, sostenían posiciones heterodoxas. Esta red fue otra condición de posibilidad para el desarrollo local de la perspectiva de la precariedad: por un lado, porque las consultorías fueron una inserción ocupacional relevante para parte de los y las especialistas, tras el desplazamiento de la arena estatal; por otro, porque el apoyo técnico y financiero permitió el despliegue de experiencias de investigación de suma relevancia para el desarrollo de los estudios laborales. En el marco de un programa de cooperación iniciado en 1986 entre el Centro Interamericano de Administración del Trabajo (CIAT) -perteneciente a la OIT- y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (MTySS), se realizó la investigación *Empleo no registrado y la Administración del Trabajo* (a cargo del sociólogo Silvio Feldman) y se publicó en 1988 el

⁴⁹ De hecho, algunos estudios sobre precariedad fueron apoyados económicamente por el Instituto de Desarrollo Económico y Social, una asociación civil conformada en 1960 por académicos/as con vínculos con la gestión pública que se propusieron apoyar la producción especializada sobre problemáticas locales de desarrollo. Se trató de un perfil institucional para el cual la inscripción en la sociedad civil era una vía para tejer lazos entre intelectualidad y política. Retomamos el tema luego, en el contraste con los nuevos centros de *expertise* creados a finales de la década de 1990.

libro *El empleo precario en Argentina*.⁵⁰ El CIAT también se vinculó con el Grupo de Trabajo de CLACSO “Condiciones y Medioambiente de Trabajo”, cuya constitución se motivó en la “profundidad, extensión y gravedad” de la precariedad laboral y sus efectos en una creciente pauperización (Galín y Novick, 1990: 16). En 1990 se editó el libro *La precarización del empleo en Argentina* como producto de su trabajo, un antecedente todavía vigente para los estudios en la materia. Parte de este grupo de especialistas se insertaba en el INDEC, donde se produjeron avances en la medición de la precariedad, al incluirse en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) un módulo especial para su detección.⁵¹ Ya en el siglo XXI, este primer ensayo sería de vital importancia para los nuevos saberes estatales.

1.1. El “empleo normal” en foco

Los estudios sobre precariedad laboral en el país no constituyeron un cuerpo unificado y homogéneo de saberes, pero ciertas coordenadas comunes le dieron una visible unidad. Una primera afirmación que guió las investigaciones fue que la novedad de los problemas sociolaborales radicaba en la alteración de sus tendencias históricas y de la magnitud e intensidad con las que se presentaban. En palabras de Pedro Galín, existía un “consenso general” sobre la modificación profunda de las “características ocupacionales y sociales argentinas” (1988: 5). Según Luis Beccaria y Néstor López, la “elevada y creciente magnitud” de los problemas de empleo promovía “la difundida opinión de que (...) estamos ante un nuevo fenómeno social en Argentina” (1996: 13). La pregunta era si estas transformaciones expresaban “un corte coyuntural”, o bien, una “ruptura” estructural, “que afecta (...) a la sociedad toda (...)” (Murmis y Feldman, 1996: 1994). Luego, un enfoque común caracterizó a estos estudios, caracterizado por la apuesta de trazar una mirada global y estructural del mercado laboral. En este orden, el concepto de precariedad presentaba la ventaja de proponer una comprensión unificada de problemas de empleo heterogéneos, interpretándolos como manifestación de un mismo proceso: la alteración del empleo regular y protegido, constituido como “norma” hacia mediados del siglo XX. Finalmente, signó estas investigaciones la combinación del interés académico y político por los objetos de estudio: al ser, simultáneamente objeto de continuas y controvertidas reformas, su tratamiento especializado

⁵⁰ El mismo se integraba por actividades de asesoría, investigaciones, seminarios, preparación de normas y de modalidades de control y monitoreo. También se realizaron múltiples reuniones técnicas y tripartitas, con organizaciones de trabajadores y empleadores, sobre los temas de administración del trabajo, empleo precario y empleo clandestino. A partir de entonces el núcleo operativo del CIAT-OIT adquirió carácter permanente en el país.

⁵¹ Profundizamos el análisis sobre la objetivación estadística de los problemas de empleo en el Capítulo 5.

se comprometió en el debate acerca de los fundamentos y efectos de las políticas estatales.

Según Galín y Feldman, la precariedad se definió “por residuo”: comprendía toda modalidad de trabajo que se desviara de la figura del “empleo típico” en una, varias o todas sus dimensiones, construyendo una “imagen gráfica descriptiva”, antes que explicativa (1990: 10). El empleo “normal” se circunscribió por una serie de atributos: ser a tiempo completo; contar con un único empleador y ejercer las tareas en su domicilio; poseer un contrato por tiempo indeterminado; y encontrarse protegido por la legislación laboral y la seguridad social. La definición “por residuo” distinguía, enumeraba y agrupaba distintas “especies” de precariedad en proliferación: el trabajo a plazo fijo, eventual, a domicilio, subcontrataciones, empleo autónomo fraudulento y el empleo clandestino, es decir, no registrado. Así, la precariedad se presentó como un “fenómeno multifacético” (Galín, 1988: 9), una “diversidad compleja” aunque de “naturaleza común” (*ibid.*: 7). Su abordaje requería un doble movimiento analítico: relevar su complejidad interna y establecer los rasgos comunes entre sus diferentes expresiones. Al mismo tiempo, la definición por residuo daba sentido a la precariedad en contraste con una imagen nítida y valorada del empleo típico, estable y protegido. Justamente, para Galín, se trataba de una definición “por oposición” a él (1986: 33), lo que resaltaba su orientación regresiva en términos sociales.

La desprotección social, definida como la carencia de uno, varios o todos los beneficios y protecciones asociados con el empleo asalariado, fue una vía de identificación estadística de las modalidades y grados de precariedad (Orsatti *et al.*, 1988). Para 1985, afectaba a un 34% de quienes se habían declarado bajo relación de dependencia en la Encuesta Permanente de Hogares del Gran Buenos Aires. En 1987, en la *Reunión sobre Trabajadores Desprotegidos Socialmente*,⁵² organizada por el MTySS, se destacó que lo novedoso de las expresiones de desprotección era su incidencia entre los y las jefas de hogar, afectando de igual modo a trabajadores/as con o sin calificaciones. De esta manera, se evidenciaba que la desprotección se extendía en el corazón del mundo del trabajo y no solo en sus márgenes. De hecho, durante la década de 1990, la “precariedad legal” fue un objeto privilegiado de análisis para esta red de especialistas.⁵³ Se identificaba que las modalidades precarias de empleo introducidas en la legislación laboral implicaban una vulnerabilidad extrema, porque su condición desprotegida estaba normativamente prevista (Goldín, 1988). Con ello, los estudios visibilizaron el

⁵² Extrajimos la referencia de este evento de Orsatti *et al.*, 1988, texto perteneciente a la compilación “El empleo precario en Argentina”, editado por el MTySS y el CIAT- OIT. El escrito había sido elaborado para presentarlo en dicha reunión técnica.

⁵³ En el año 1987 los asalariados temporarios representaban un 9% del empleo total del GBA (Marshall, 1990) y el trabajo eventual un 4.6% en 1986 (Galín y Feldman, 1988). En 1998 estas modalidades explicaban un quinto del empleo asalariado total (Beccaria, 2001).

“cuidadoso diseño y encuadre del precario ‘de ley’” (*ibid.*: 112) y revelaron la activa intervención estatal en la desestabilización del empleo típico. La incidencia de las nuevas figuras contractuales en el mercado laboral finalmente fue reducida, ya que otras modificaciones de la legislación laboral bastaron para una profunda reconfiguración de las relaciones laborales. Por un lado, al introducirse el período de prueba sin obligaciones para la parte empleadora, el despido se convirtió en una operación de bajo costo, sentando las bases de la inestabilidad laboral (Marshall, 1990). Simultáneamente, el abandono de la inspección dio cauce al crecimiento del empleo clandestino.⁵⁴ Al término de los años noventa, el empleo precario se había convertido en una nueva regla, más que en una excepción: explicaba más del 80% de los nuevos puestos de trabajo (Beccaria, Carpio, Orsatti, 2000: 149).

Respaldada por sólidos análisis empíricos, se formuló una tesis central para interpretar las transformaciones en curso en el mundo de trabajo: éstas no expresaban un proceso de “informalización” de la estructura ocupacional, sino una reestructuración profunda de la relación asalariada, en el núcleo del mundo del trabajo. Esta premisa dio respuesta a los interrogantes que venían gravitando en el campo especializado desde inicios de los años ochenta sobre una posible latinoamericanización del mercado laboral. La inquietud había surgido en relación con los diagnósticos de mutación del trabajo autónomo que, hasta entonces, no había sido encuadrado en el concepto de “sector informal urbano”, generalizado en los análisis de la región latinoamericana.⁵⁵ El rechazo hacia la aplicación de la noción para el caso argentino se debía a que el cuentapropismo local no se asimilaba, de forma unívoca, con actividades prescindibles para el conjunto de la economía o de baja productividad, ni tampoco constituía un refugio ante los límites de la oferta de puestos asalariados formales (Beccaria, 2001; Carpio y Novacovsky, 2000).⁵⁶ Por el contrario, al menos hasta la década de 1980, había funcionado como un canal de movilidad social ascendente, siendo un “punto de llegada” de las trayectorias individuales y no de fácil entrada al mercado. El carácter protector de la institucionalidad laboral, junto con la fuerte presencia del sindicalismo, habían

⁵⁴ El empleo clandestino se consideraba la máxima expresión de la precariedad pues, al no disponer de contrato, no brindaba certeza sobre su duración, ni protecciones legales ni beneficios sociales. Esta modalidad había aumentado del 19% al 24% entre 1974 y 1985 en el GBA y, según la EPH podía inferirse que en las principales ciudades del país su dinámica había sido similar (Galín y Feldman, 1990).

⁵⁵ Lo siguiente se basa en la publicación *El Sector ‘cuenta propia’. Estructura socioeconómica del trabajo independiente y de la microempresa en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires*, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, en 1981. La investigación fue encarada por la Dirección Nacional de Políticas y Programas Laborales. Según hemos podido relevar, el estudio fue realizado durante 1980, siendo Jorge R. Videla presidente de facto y Llamil Reston el Ministro responsable de la cartera laboral. Volveremos sobre este tema en el Capítulo 5.

⁵⁶ Se diagnosticaba que en todo caso el trabajo por cuenta propia podía pensarse como un *sector cuasi formal*, un segmento intermedio que no correspondía ni a la definición clásica de SIU ni a la del sector propiamente formal.

promovido la integración entre las actividades asalariadas y autónomas, que convergían en un mismo estándar.

Sin embargo, tras la dictadura cívico-militar, comenzaron a identificarse inquietantes signos de heterogeneidad interna, sobre todo a partir de la emergencia de un novedoso “cuentapropismo de subsistencia”, que introducían la posibilidad de pensar el sector a partir de la categoría de informalidad. Aunque la retomaron para la investigación empírica, los y las especialistas en estudios laborales no la constituyeron en una clave interpretativa de las transformaciones sociales experimentadas en su generalidad. De hecho, fueron sumamente cautelosos en su uso, identificando que las definiciones del concepto estaban siendo revisadas en la escena internacional. Al respecto, Beccaria, Carpio y Orsatti explicaban:

Desde su aparición a inicios de los años setenta, el concepto de informalidad ha sido ampliamente utilizado (...) pero, casi tres décadas después, *el significado que se le da es muy variado* al aplicarse tanto a la economía legal como ilegal y de alta o baja productividad. (...) Se ha tendido a perder el sentido inicial dado al término en los primeros estudios de la OIT. En la Argentina también ha habido una temprana utilización del término original, sin continuidad posterior, y un *renacer actual, ya bajo la pluralidad de definiciones* (2000: 139; destacado propio).

Según reconstruían las y los especialistas laborales, la informalidad se había mantenido relativamente estable en los últimos años. De acuerdo con los datos del INDEC, se había producido un incremento importante entre 1975 y 1980, como reacción a los incipientes signos de subutilización de la fuerza laboral (Novacovsky y Carpio, 2000; Monza, 2000; Roca y Moreno, 2000; Cimillo, 2000).⁵⁷ Esta dinámica se había alterado durante la década de 1990, cuando se produjo una “anomalía” en la evolución del empleo autónomo: en lugar de crecer como un refugio frente a la recesión, asumió un comportamiento pro-cíclico (*idem*). Esta rareza se explicaba por el hecho de que, en el nuevo modelo económico, el trabajo por cuenta propia resultó inviable, incapaz de competir frente a la expansión del sector supermercadista y el cambio en los costos de las importaciones. En este marco, se destacó un cambio en la composición del empleo autónomo, creciendo el trabajo en microempresas en detrimento del cuentapropismo familiar, que había sido su segmento mayoritario en el pasado. Aquí reaparecía la importancia del proceso de precarización del empleo: el dinamismo de las microempresas aparecía atado a la generalización de prácticas precarias de contratación, que posibilitaban la captación y expulsión de mano de obra según los vaivenes del ciclo económico (Monza, 2000). La imagen parecía ser la de la precarización del cuentapropismo y

⁵⁷ El fenómeno se interpretaba como un efecto encadenado a la reforma económica, a partir de la reducción del empleo público, de los ajustes de personal en las empresas, de la reducción relativa en el uso de mano de obra por la importación barata de bienes de capital; y del creciente peso de los servicios en la estructura de actividad (Beccaria, Carpio y Orsatti, 2000).

no la de su funcionalización como refugio de trabajadoras y trabajadores desplazados (Beccaria, 2001). Estos diagnósticos nos muestran la centralidad de la noción de precariedad en la interpretación de las transformaciones en curso.⁵⁸

Bajo una red argumental similar, los saberes sobre la precariedad cuestionaron aquellas lecturas que resumieron los problemas de empleo en el proceso de constitución de una *underclass* o infraclase, atendiendo al crecimiento experimentado por el desempleo abierto. Estos argumentaron que, si bien el concepto podía resultar iluminador para la realidad de los países centrales, donde había sido formulado, el escenario local distaba de tal caracterización. El desempleo de larga duración no era hasta entonces un fenómeno significativo,⁵⁹ mientras que la información estadística señalaba que la desocupación incidía, inclusive, entre quienes presentaban calificaciones y trayectorias asalariadas y formales:

Se enfrentan a esta perspectiva [del desempleo] tanto núcleos de trabajadores desocupados que proceden de inserciones estables y registradas, como los asalariados que ya registran inserciones laborales frágiles. (...) La gran mayoría (...) no son personas largamente desenganchadas del mercado de trabajo, que se fueron retirando a la inactividad, o con vínculos muy esporádicos, intermitentes o circunstanciales con el trabajo, rasgos que se han atribuido a quienes se irían constituyendo como *underclass* (...)” (Murmis y Feldman 1996: 204)

Estos saberes reconstruyeron explicaciones del desempleo distintas a las de la *underclass*, inscribiéndolo en la lógica de los procesos de desestructuración del “empleo típico”, como una de sus condiciones de posibilidad. Mientras se redefinían en clave precaria las normas y protecciones laborales, la falta de trabajo presionaba a las y los trabajadores desplazados a aceptar “empleos frágiles e inciertos” (Murmis y Feldman, 1996: 204). Aunque los problemas laborales afectaban en mayor medida a aquellos grupos sociales de menores ingresos y calificaciones, la expansión del desempleo y el ascenso generalizado de la precariedad revelaba la transformación de la capacidad integradora del mercado laboral y, con ella, “la imagen de una sociedad integrada alrededor del mundo del trabajo” (Murmis y Feldman, 1996: 190). Los datos más significativos de este proceso eran la ampliación de las brechas de ingresos y de otros indicadores de bienestar y el deterioro de las tendencias de movilidad social, produciéndose nuevas barreras entre grupos sociales (Beccaria, 2001). De manera que era ilusorio pensar que esta caída “cuesta abajo” (como se intituló un libro

⁵⁸En este sentido, diferentes estudios señalaban la incidencia de modalidades atípicas de trabajo de forma transversal a grandes firmas y pequeños establecimientos. De hecho, durante la década de 1990 había aumentado su incidencia en las grandes empresas (Beccaria, Carpio y Orsatti, 2000; Beccaria, 2001). Además, dado que el empleo precario y clandestino tenían mayor incidencia en los microestablecimientos presumiblemente informales, se consideraba que se asistía a una precarización del sector.

⁵⁹Murmis y Feldman analizaban el tiempo de permanencia en la condición de desempleo. Si se fijaba en un año, solo abarcaba a un 9,3% de los hogares con jefes desocupados.

coordinado por Alberto Minujín)⁶⁰ afectase únicamente a las poblaciones pobres.⁶¹ Los análisis pusieron de relieve que estos procesos no comprometían la vida y la integración de los grupos excluidos, sino que hacían a la forma de existencia del conjunto social como tal, dificultando la reconstrucción de “la sociedad como un campo unificado” (Tenti Fanfani, 1993: 259- 260). Así, se instaló la preocupación por los modos de reorganización de las solidaridades y por las formas de lazo social.

1.2. *La estabilización del trabajo ¿un horizonte viable?*

Un elemento definitorio de los saberes sobre la precariedad fue la atribución de una racionalidad político-institucional a los problemas laborales. Puesto que las transformaciones del mundo del trabajo se sintetizaron en la redefinición de la norma laboral, estas lecturas señalaron que el núcleo del proceso estaba dado por la reorientación del rol estatal en el mundo productivo, como expresión de una serie de cambios en las relaciones de poder en su interior. Los procesos de reorganización productiva, iniciados en los años setenta en el país, no referían a un cambio puramente tecnológico, sino que echaban raíces en las estrategias empresariales para sortear la incertidumbre macroeconómica y compensar el bajo crecimiento, flexibilizando los compromisos de largo plazo previamente establecidos con las clases trabajadoras y consagrados jurídicamente (CIAT- MTySS, 1988). En esta línea, se destacó el peso de factores institucionales en la generalización de formas precarias de empleo: el abandono de las políticas de fiscalización, la falta de coordinación entre las políticas laborales y la introducción de modalidades atípicas de empleo en la legislación laboral. De este modo, se visibilizó que los nuevos arreglos institucionales dispuestos funcionaban como un soporte para la expansión del poder empresario, reduciendo las obligaciones de la parte empleadora, o bien, limitando la fiscalización estatal sobre su cumplimiento (Capón Filas, 1988; Galín y Feldman, 1990). Lo que se postulaba como un “ahorro” en los costos laborales en el discurso reformador,⁶² para los y las analistas constituía una transferencia de los riesgos de la inversión, desde el empresariado hacia las clases trabajadoras (Beccaria, 2001). Las

⁶⁰ Minujín, A. (1993) *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF- Losada.

⁶¹ Fue común, entonces, la idea de “nueva pobreza”, que hacía referencia a la caída social experimentada por las clases trabajadoras previamente integradas y por las clases medias (Minujín y Kessler, 1995).

⁶² Analizando las propuestas de flexibilización laboral Marshall (1990) apuntaba que no se sustentaban en un sentido claro del término, confundiendo su dimensión interna (relativa a la organización del trabajo al interior de la empresa) y externa (vinculada a los costos de entrada y selección de trabajadores y de extinción de los contratos). Encontraba que únicamente hacían énfasis en la desestructuración de tres regulaciones del empleo típico: el contrato por tiempo indeterminado; la indemnización; y la negociación colectiva. Éstas no se asociaban al logro de mayor flexibilidad en el uso de la fuerza laboral, sino que confluían en la búsqueda de bajar los costos salariales y no salariales.

reformas laborales y de la seguridad social expresaban y tendían a cristalizar el desbalance de poder en el mundo productivo.

La insoslayable politicidad con la que se construyó el trabajo como objeto de estudio supuso el reconocimiento de la politicidad del ejercicio experto. Los saberes sobre la precariedad se distinguieron por su tono polémico al analizar los resultados de las reformas sociales encaradas en el transcurso de los años noventa, discutiendo sus fundamentos. Las producciones de esta red de *expertise* cuestionaron la transpolación de las reformas europeas al contexto local, recurrente en el debate político, develando las disímiles condiciones de partida y advirtiendo los magros efectos que aquellas habían registrado en la creación de nuevos puestos laborales. A su vez, se discutió que el déficit de competitividad radicara en la rigidez de la fuerza laboral y en sus costos elevados, a través de evidencia empírica que demostraba que ésta ya era suficientemente flexible. Finalmente, se realizó una crítica sustantiva del modelo de desarrollo, desarmando el argumento de sectores oficialistas y empresarios acerca de la transitoriedad de los problemas de empleo, como consecuencias no deseadas pero pasajeras de la reestructuración productiva y del llamado “ajuste a la competitividad”. Estos diagnósticos encontraron en los rasgos del modelo económico vigente, con predominio del capital financiero, las razones del proceso de precarización. Los problemas de empleo no se fundaban, pues, en un insuficiente nivel de crecimiento, sino que el crecimiento económico registrado en esos años se sostenía en la permanente subutilización de fuerza laboral y en la desestabilización del empleo típico (Tokman, 1996; Murmis y Feldman, 1996; Beccaria, 2001). Según las y los especialistas, el modelo se completaba con una concepción restringida de las políticas sociales, que las circunscribía a la asistencia transitoria y paliativa, desconociendo el vínculo entre los problemas de empleo y los procesos de pauperización.

La restitución de la relación entre economía, trabajo y política, obliterada en los enfoques hegemónicos de inspiración neoclásica, alumbró vías posibles de reconstitución de la seguridad socio-económica en el mundo del trabajo. En definitiva, si la redefinición precaria del empleo era un proceso eminentemente político-institucional era posible alterar su dirección. De este modo, la economía fue sometida a una discusión valorativa y se gestó una reflexión sobre otras alternativas posibles para regularla. Si bien la elaboración de propuestas no fue un rasgo común de las producciones de esta red de *expertise*, es posible identificar ciertas coordenadas comunes en las perspectivas sobre los modelos de desarrollo y de Estado deseables. La lucha contra la pobreza exigía combatir la segmentación y estratificación del mundo del trabajo para ser eficaz (Galín, 1998), para lo cual resultaba imperativo

desprecarizar la legislación laboral, según el significativo neologismo formulado por Goldín (1988). La idea de “desprecarización” del trabajo ilustra la pretensión de revertir las reformas sociales y laborales operadas en los años noventa que las y los especialistas sostenían. El núcleo del proceso de recomposición social sería la reorientación de los patrones regulatorios, hacia un “crecimiento inclusivo que reduzca las brechas de bienestar” (Beccaria, 2001: 124). Se sugirieron múltiples instrumentos de políticas de empleo orientados a ese horizonte: sistemas unificados de inspección tributaria, laboral, y de la seguridad social; modalidades de inspección dirigida a ramas con mayor incidencia del empleo clandestino; sanciones para empresarias y empresarios evasores; fomento de la participación de organizaciones sindicales y profesionales en las políticas laborales; incentivo a la organización de las y los trabajadores informales; entre otras (Ackerman, 1988; Capón Filas, 1988; Goldín, 1988; Murmis y Feldman, 2000).

La producción y el empleo se recortaron como los espacios privilegiados para reconvertir, estructuralmente, las tendencias de deterioro social diagnosticadas. La postura supuso una controversia frontal con las tesis del *fin del trabajo* (Rifkin, 1995), cuya versión local enfatizaba los efectos irreversibles del cambio tecnológico en la reducción del trabajo necesario y en la creciente flexibilidad y movilidad del empleo. En una entrevista para el diario *Página 12*, ante la pregunta por el futuro del trabajo, el investigador Alfredo Monza definía estas tesis como “conjeturas prospectivas”, mas no como pronósticos, pues la realidad social es imposible de prever: “el futuro”, argumentaba, “está influido por la propia discusión que se haga sobre el futuro y sobre las reacciones de la sociedad respecto a ese futuro”.⁶³ De hecho, fue recurrente la referencia a los discursos sobre el fin del trabajo como “profecías” (Monza, 1998; Lanari, 2005), calificación que pretendía señalar su escaso soporte en evidencia empírica y su activo rol en la configuración del trabajo como un asunto técnico, vedado a la acción política y social. Para los y las investigadoras del campo de los estudios laborales, representaban “ideas fatalistas que proyectan el deterioro social y laboral de estos años hacia el futuro como una tendencia inmodificable” (Monza en *Página 12*).⁶⁴

“No estoy pecando de voluntarismo”, se defendía Monza para argumentar la necesidad de reorientar el modelo de desarrollo. Y polemizaba: “si se piensa que no se puede hacer nada lo que se propone entonces es un suicidio social”. El tono nos acerca al rol subordinado que asumió esta red de *expertise* en el campo reformador. “Herederos o más o menos cercanos de posiciones estructuralistas”, los y las estudiosos en estudios laborales dejaron de ocupar el

⁶³ Nota tomada de: <https://www.pagina12.com.ar/especiales/12aniversario/rep4.htm>

⁶⁴ *Idem*.

lugar de reformadores en sentido pleno y se les asignó el rol de “meros especialistas” (Grondona, 2014a: 71). Hasta fines de los años noventa, estas lecturas críticas tuvieron escaso eco en el debate público. Sin embargo, esta red de saber sería crucial tras la crisis de los años 2001 y 2002, cuando se produciría un giro en la reforma social, que dio centralidad al empleo formal y protegido como vector de inclusión social.

¿Sería suficiente con reorientar el modelo de crecimiento y la política laboral para revertir los procesos de pauperización? Algunas voces especializadas, aun considerando que la intervención en el ámbito productivo y en el empleo era estratégica, manifestaron inquietudes sobre la pretensión de extender las protecciones en base a la expansión del empleo formal.⁶⁵ Estos razonamientos concluían que “la solución para una parte sustantiva de los problemas sociales se halla fuera del marco de la relación capital-trabajo” y asignaron mayor centralidad a la reflexión sobre el modelo de política social a constituir (Bustelo, 1993: 8). Según Eduardo Bustelo, director de la oficina de UNICEF en Buenos Aires, la política social hasta el momento no había sido parte de fuertes debates programáticos, sino que se había instalado en el país como parte de la lucha contra el neoliberalismo y el menemismo en particular (citado en Vommaro, 2001: 109). Años más tarde, este interrogante se volvería central, frente a los límites de los procesos de formalización del empleo.

2. La problematización de la exclusión y la formación de una red de *expertise* entre el Estado y la sociedad civil

Mientras que la problematización de la precariedad se mantuvo subordinada en el campo reformador, durante el último lustro de la década de 1990 otro concepto registró una extraordinaria circulación, a nivel internacional y local: la exclusión social. Los diagnósticos sobre la configuración de una dinámica excluyente también cuestionaron aquellos discursos sobre la pobreza que la definieron como un problema transitorio en el proceso de “ajuste a la productividad”. La identificación de “barreras” que bloqueaban el acceso de parte de la población a los bienes, servicios y oportunidades de las sociedades globalizadas, ponía en entredicho la expectativa de concretar mejoras sociales a partir de la progresión espontánea del crecimiento económico. Dos problemas atravesaron los análisis desde este enfoque. Primero, la superfluidad de ciertas poblaciones para la dinámica mercantil se planteó como un

⁶⁵ Por ejemplo, Minujín argumentaba que “aún en condiciones óptimas, a través del empleo formal solo se podrá abarcar a un conjunto de familias, mientras que una porción significativa de ellas no podrá ser incorporada [a la protección] por ese mecanismo” (1993: 11)

proceso novedoso que, a diferencia de las lecturas sobre la precariedad, situó al desempleo abierto como núcleo de los diagnósticos. Conectado con lo anterior, se reformularon los modos de concebir los procesos de pauperización, al llamar la atención sobre sus dimensiones política, cultural y subjetiva, participando de la instalación de las lecturas “multidimensionales” sobre la pobreza en el campo especializado. Compartiendo un mismo terreno de preocupaciones con los saberes de la precariedad, la problematización de la exclusión visibilizó otro tipo de racionalidad explicativa de los problemas sociales de la época, otras perspectivas y alternativas de intervención, impulsando –más que una crítica y oposición– una torsión en el interior del campo reformador.

Ciertos *locus* de producción de saber funcionaron como nodos en la circulación local del concepto: en la *London School of Economics* se constituyó el Centro de Análisis de la Exclusión Social; en el campo de la sociología histórica francesa, se produjo un debate de amplia circulación sobre la “nueva cuestión social”, asociada con la exclusión; finalmente, el economista Amartya Sen –ganador del Premio Nobel en 1998 y vinculado con la labor de distintas agencias internacionales de desarrollo– participó de la circulación de la categoría, intersecándola con su enfoque de las capacidades humanas. La Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (SDS) fue una instancia central en la difusión de estos debates en Argentina. En torno a ella se tejió una perdurable red de *expertise* que produjo una interpretación propia de la exclusión. Como distintos análisis han señalado,⁶⁶ la SDS encabezó la tecnificación de las políticas sociales durante la década de 1990, con el objetivo de sintonizar este campo con las reformas encaradas en esos años en las carteras de Economía y Trabajo. Durante la primera dirección de Eduardo Amadeo (entre los años 1994 y 1998), la empresa modernizadora sentaría sus bases: con ella se fundaría una racionalidad tecnocrática para la intervención social que, desde entonces, se constituyó como una nueva “capa geológica” del campo. Esto no quiere decir que los saberes producidos por la SDS no se inspiraran en otros fundamentos, además del manejo técnico. La propia figura de Amadeo combinaba la *expertise* con la experiencia en la gestión estatal, el anclaje en la militancia política dentro del peronismo (de tradición social- cristiana), y la valoración de la vocación de servicio en la sociedad civil. Bajo el lema del “pluralismo” político (Vommaro, 2011), la SDS congregó especialistas con trayectorias y filiaciones analíticas diversas en la búsqueda de actualizar los enfoques sobre lo social. Sus producciones disputaron la legitimidad sobre el saber de la pobreza frente a otros enfoques presentes en el Estado, como los de inspiración neoclásica promovidos por el

⁶⁶ Por ejemplo, Grassi, 2003; Vommaro, 2011; Grondona, 2014a.

Consejo Asesor para el Estudio de la Pobreza en Argentina (CEPA), dirigido por Juan Llach en el Ministerio de Economía. Ello nos alerta sobre la unificación siempre provisoria de los saberes estatales: el concepto de la exclusión sintetizó una perspectiva distintiva, bajo la que estos grupos políticos y especializados disputaron la orientación del proceso de reforma.

Durante la gestión de Amadeo, la discusión diagnóstica de las consideradas nuevas problemáticas sociales estuvo a cargo del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO). Al dedicarse a la producción de información sobre los programas sociales y a su evaluación, el SIEMPRO canalizó una importante discusión sobre los modos de concebir, medir e intervenir la pobreza. Los documentos producidos por esta agencia señalan la relevancia asignada a la participación en el campo académico tanto como en el debate público, lo que se expresó en la organización de intercambios con especialistas – locales e internacionales– y referentes políticos. Entre ellos se destacaron el *Foro sobre la Informalidad y la Exclusión* y la *Cátedra Pública de Políticas Sociales*, organizados por la Unidad de Análisis de Políticas Sociales del SIEMPRO (con la OIT y con FLACSO, respectivamente), durante 1997 y 1998. Además del cultivo de los lazos con saberes internacionales, la red de *expertise* constituida alrededor del SIEMPRO/SDS dio especial relevancia a la articulación con la sociedad civil, considerada como un espacio de saberes y de prácticas con los que el Estado debía concurrir para gestionar lo social. En la fundamentación de la *Cátedra Pública*, Irene Novacovsky (directora del SIEMPRO) y Jorge Carpio (responsable de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales) señalaban que su finalidad era “brindar nuevos conocimientos para que sean retomados, adaptados e incorporados a las prácticas cotidianas de distintos actores sociales”, difundiendo los “nuevos temas sociales” de la agenda internacional entre los “ciudadanos comunes” (2000: 10). Aparecían en escena *otros* saberes, producidos por la ciudadanía organizada en proximidad con la experiencia de lo social –y de la pobreza, en particular–. La búsqueda de convocarlos a la acción señala la relevancia que, desde entonces, tendría la proximidad entre sujeto y objeto de conocimiento. El argumento también es indicativo de la mirada sobre la estatalidad a construir: una “nueva institucionalidad en lo social” que instalase “lo público en lo privado y lo privado en el Estado” (Carpio y Novacovsky, 2000: 392). La sociedad civil emergía como una instancia que, presentada como *locus* del interés general por su pretendida ajenidad de la contienda política y económica, podía cumplir un rol contralor frente al Estado, sospechado de corrupción, ineficiencia y particularismo.

El llamado a la sociedad civil implicó un movimiento casi paralelo de creación de nuevos centros de estudios, por funcionarios/as y especialistas de la SDS, cuya identidad

reposó en la pertenencia a dicho ámbito (de hecho, se definieron como “asociaciones civiles”). Tras su salida de la dirección de la SDS, Amadeo fundó en 1999 el Observatorio Social (OS) y, en el 2000, la Asociación Argentina de Políticas Sociales⁶⁷ (AAPS). Estas instituciones condensaron tareas propias del ámbito académico (investigaciones, formación de recursos humanos, organización de eventos y publicaciones especializadas); trabajos de consultoría para el Estado, empresas y el llamado “tercer sector”; y una sistemática intervención mediática y orientada a la divulgación. Las continuidades entre estas instancias y el SIEMPRO son múltiples: resonancias analíticas, metodológicas, en los esquemas institucionales y en el perfil de *expertise*. La salida del Estado de referentes de la labor del SIEMPRO, desde 1999,⁶⁸ y la progresiva desjerarquización institucional de la SDS motorizaron un proceso de migración de los y las especialistas hacia estos nuevos centros de estudio. En la circulación *entre* el Estado y la sociedad civil se gestaba una nueva red de *expertise*. Siguiendo el análisis del apartado anterior, puede observarse que el repliegue desde el Estado hacia el ámbito privado no fue novedoso en sí mismo. Lo que constituyó una innovación fue el modelo organizacional del OS, que alteró la fisonomía del campo de estudios local en política social, sentando una diferencia con los centros creados en el ocaso del alfonsinismo que, como desarrollamos antes, combinaron el ejercicio de la *expertise* con una tradición asentada en la figura del intelectual. El OS, en cambio, sincretizó otro perfil experto en relación al modo de construir la relación entre ciencia, política y Estado.

Heredia (2011) acuña la categoría de “centros de *expertise*” para nominar organizaciones similares, que nacieron en el campo de las ciencias económicas entre las décadas de 1960 y 1970, categorizados como *think tanks* por otras investigaciones. La autora señala que estos disputaron (y aún disputan) su legitimidad en base a un conocimiento investido de un lenguaje de verdad, que reivindica el acceso directo a lo real mediante los métodos científicos. La pretensión de acercamiento a-valorativo a la realidad, a través de la ciencia, conforma el fundamento de este ejercicio técnico. Los centros de estudio privados sobre lo social, creados durante la década de 1990, como el OS, compartieron esta concepción del conocimiento: ésta movilizó la búsqueda de establecer una relación inmediata entre saber y hacer, en la que se dirimía la utilidad del primero. Pero el rasgo distintivo de estas agencias, en comparación con las de similar perfil, pero inscriptas en otros campos de saber, fue la

⁶⁷ La AAPS nació como un espacio de reunión de ex funcionarios, tras el cambio de signo político del gobierno nacional con la victoria de la Alianza (UCR y FREPASO), y luego derivó en un encuentro de mayor amplitud con referentes de la gestión pública, de los territorios y especialistas.

⁶⁸ Además de Amadeo, otros expertos y funcionarios del SIEMPRO conformaron los consejos asesores de las mencionadas asociaciones, por ejemplo, María del Carmen Feijóo, Leonardo Gasparini, Irene Novacovsky, Ernesto Kritz, Aldo Neri.

vocación cívica que guió a los y las especialistas en la búsqueda de aplicación práctica del conocimiento, rechazando la opción de desempeñarse de forma exclusiva en la academia, o bien, de ingresar en la política partidaria. La relación saber/hacer se concretaría en asesoramientos y consultorías para clientes variables, de distintos “mundos” (empresarial, estatal, civil), lo que parecía no afectar sustancialmente la orientación de sus recomendaciones. La fundación del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) en el año 2000 estuvo embebida de ese espíritu por canalizar la participación apartidaria en lo social de jóvenes profesionales. Este activismo civil se evadía, por un lado, de la politicidad inherente a la ciencia y, por otro, de la mediación con la política institucionalizada en la hechura de propuestas de intervención. La relación entre el saber y la política devendría más plástica y opaca, al no existir una relación manifiesta con ella, mientras que partidos, representantes políticos y corporaciones empresarias integraron la red de auspiciantes de estos centros. En esa opacidad, “el saber de lo social” se construyó como un capital propio de estas agencias, cuya legitimidad se reforzó construyendo una red entre instituciones afines, con establecimientos universitarios –sobre todo privados y del exterior, en el caso de los posgrados– y saberes internacionales. Esta nueva red de *expertise* disputó su poder estatuyente dentro del campo especializado.

Este fue el marco institucional en el que se produjo la lectura de mayor circulación local sobre la exclusión (aunque no la única), articulando un enfoque que, tras la salida de la crisis de los años 2001 y 2002, se pondría en juego para explicar la informalidad laboral. A diferencia de las hipótesis sobre la precarización del empleo como núcleo de los procesos de pauperización, los enfoques sobre la exclusión hicieron eje en los efectos del cambio productivo en la emergencia de un problema de (in)empleabilidad, que instalaba una dinámica social centrífuga. Previendo la imposibilidad de alterar la dirección de tales procesos estructurales, se visibilizó una racionalidad cultural-comportamental de los problemas sociales, que fundamentaría las propuestas de intervenir con el objetivo de reinserción de las poblaciones afectadas. Nos dedicamos a esta problematización en los siguientes apartados.

3. La “nueva cuestión social” en Argentina: la invención de un pasado salarial y su crisis

La renovación de los enfoques sobre la pobreza se asentó en el diagnóstico de que en la coyuntura argentina se combinaban “viejos y nuevos problemas sociales”, que desafiaban la analítica vigente en el campo especializado local (Carpio y Novacovsky, 2000: 9). Con ello se

establecía una polémica con las concepciones economicistas de lo social, que impregnaban los saberes estatales, y un debate no siempre manifiesto con las teorías sobre la precariedad que, hasta entonces, habían sido matriz de las críticas hacia las reformas en curso. Así lo expresaban Carpio y Novacovsky en el *Foro sobre Informalidad y Exclusión*:

La emergencia de nuevos fenómenos sociales parece haber puesto en cuestión la capacidad explicativa de los enfoques y aproximaciones teóricas y metodológicas a las cuales estamos acostumbrados a recurrir (...). Tal puesta en cuestión no representa una invitación a abandonar las categorías de análisis que en su momento nos sirvieron para aproximarnos a entender los fenómenos sociales, pero constituye sin duda un desafío para poner a prueba su capacidad de explicar los nuevos procesos sociales, con nuevas lecturas y búsquedas de sentido. (2000: 11)

Los enfoques sobre exclusión social dieron mayor centralidad a la cuestión de la informalidad laboral, que la que le asignaron las perspectivas de la precariedad. Se podría decir, incluso, que “informalidad” y “exclusión” ingresaron juntos en el debate local: las y los expertos del SIEMPRO depositaron en ellos la expectativa de elaborar lecturas más adecuadas a las nuevas circunstancias, bajo la certeza de que la fisonomía y la dinámica de la pobreza urbana en el país se habían alterado de forma radical, sentando un quiebre con el pasado. La exclusión se definió como expresión de una “nueva cuestión social”, que surgía con la “crisis de la sociedad salarial” local, y se constituyó en la matriz explicativa de un conglomerado de “nuevos” problemas sociales, entre los que se encontraba la informalidad laboral.

Ahora bien, el concepto de “nueva cuestión social” no tenía un sentido unívoco. Incluso era objeto de discusión entre los propios intelectuales franceses, desprendiéndose de los distintos modos de tratamiento formas disímiles de comprender los procesos de exclusión. A continuación, nos detenemos en el debate francés, porque nos permite relevar la activa apropiación de los y las expertas locales de estos conceptos. Las traducciones e innovaciones operadas permitieron a los y las especialistas del SIEMPRO y el OS diagnosticar una crisis de la sociedad salarial argentina, irreversible por el carácter estructural asignado a los procesos productivos y macro-económicos que la explicaban. A diferencia de los saberes sobre la precariedad, estas lecturas de la exclusión llamaban a una adecuación de la política a las nuevas realidades, por un lado, superando la transitoriedad de las estrategias de lucha contra la pobreza, y por otro, evitando el anacronismo de recrear propuestas de inspiración bienestarista. Finalizamos el apartado enfocando una serie de saberes que se congregaron en la dimensión subjetiva de la pobreza, que hicieron emergencia en la búsqueda de identificar, explicar y prever las trayectorias individuales y familiares de los grupos de exclusión.

3.1. *¿Fin de una era o malestar de una época? La crisis de la sociedad salarial en*

entredicho

Con las categorías de “crisis de la sociedad salarial” y de “nueva cuestión social” Castel y Rosanvallon participaron del debate francés sobre la exclusión. Pretendían darle un clivaje histórico y relacional, cuestionando su definición como un estado de exterioridad de ciertos grupos e individuos respecto de los ámbitos organizadores de la integración (el barrio, la escuela, el empleo y la protección social). Para ambos, la desestabilización de la condición salarial alteraba los procesos de integración social desde su centro y era el factor que alimentaba el ciclo de exclusión (Rosanvallon, 2011: 86). Emergían de allí, dos nudos problemáticos: el empobrecimiento de grupos antes integrados; y la emergencia de una nueva población excedentaria. Ahora bien, las producciones de Castel y Rosanvallon divergieron notablemente en la definición del carácter de la crisis, desprendiéndose prospectivas en conflicto sobre el futuro del trabajo y los márgenes para intervenir en su dirección.

Desde una “historia del presente”, Castel inscribió el “dato contemporáneo” de la exclusión (2004: 13) en un nuevo modo de problematización de la cuestión social. En *Las metamorfosis de la cuestión social*, hilvanó la historia de la “condición salarial”, una lenta construcción dirigida a integrar a las franjas más desocializadas de las clases trabajadoras y, así, conjurar el riesgo de fractura social. El concepto remite al estatuto de derechos sociales que había estabilizado a los individuos en el mundo del trabajo hacia mediados de siglo XX, asegurando sus condiciones de vida y, sobre todo, su lugar en la estructura social y la comunidad política.⁶⁹ Las sociedades salariales se caracterizaron por la configuración de dicho estatuto del trabajo como el principal mecanismo de integración, por ende, para ellas el pleno empleo era un supuesto y una pretensión. En su conferencia en Buenos Aires para la *Cátedra Pública de Políticas Sociales*, Castel destacó que la crisis de estas formaciones constituía “ante todo (...) un *cuestionamiento* de la estabilidad vinculada a la condición salarial” (2000: 26; destacado propio). La observación remarcaba que su desestabilización no arraigaba en un conjunto de cambios técnicos (Castel, 2004: 15), sino en la alteración de los modos de problematizar la integración social: la desocialización del trabajo alumbraba una “sociedad de individuos”, en la que los riesgos y las dificultades de la existencia son asumidos por estos, sin marcos ni soportes colectivos (*ibid.*: 466). No se trataba de una crisis terminal, sino de un profundo malestar de época con el trabajo: “la sociedad actual es todavía, masivamente, una sociedad salarial”, concluía en ese evento (*idem*).

⁶⁹ Hicimos un desarrollo propio del concepto, integrándolo a nuestra matriz analítica, en el Capítulo 1.

Cuestionada la estabilidad del trabajo, Castel advertía que la relación laboral había pasado a ser un vector de diferenciación social. La “situación límite” a la que este proceso daba lugar era la de las y los nuevos supernumerarios, pero no era sino el último eslabón del ascenso y la generalización de la inseguridad en el mundo del trabajo. De allí que la dinámica del espacio social se caracterizara más por la emergencia de una amplia zona intermedia y heterogénea de vulnerabilidad, que por el contrapunto entre grupos integrados y excluidos. Castel rechazaba la posibilidad de trazar una frontera nítida entre las situaciones de exclusión y las formas menos extremas de vulnerabilidad, pues la degradación de los estatutos era un proceso dinámico (2004: 446). En función de estos análisis, acuñó el concepto de desafiliación, en relevo de la categoría de exclusión: no se trataba de una “coquetería de vocabulario”, sino de evitar las “trampas” analíticas y políticas visualizadas en sus usos (Castel, 2015: 25). La desafiliación pretendía señalar los procesos globales que la generaban, imposibles de hallar en “donde encontramos a los excluidos” (*ibid.*: 108). Como reforzó en Buenos Aires, “si existen excluidos, están, con seguridad, *out* (...), pero el proceso comienza arriba, en la empresa, allí donde los *in* producen a los *out*” (2000: 27). En consecuencia, señaló reiteradamente que toda lucha contra la exclusión debía asentarse “en el corazón de la condición salarial donde aparecen las fisuras que son responsables [por ella]” (Castel, 2015: 30). Estas observaciones hicieron que las redes de *expertise* entramadas en la problematización de la precariedad en Argentina encontraran en la obra del sociólogo francés una referencia directa para sus preocupaciones académicas y políticas.

Castel cuestionó analítica y estratégicamente las “declaraciones sobre la muerte de la sociedad salarial, sea que se regocijen con [ella] o que la lamenten” (2004: 466). En sus escritos, deslizaba la perspectiva de un activo control de la degradación de la condición salarial, frente a la “ofensiva neoliberal [contra] el emparejamiento entre trabajo y protecciones” (Castel, 2000: 29). Su mirada sobre el *Revenu Minimum d’Insertion* (RMI), implementado en Francia en 1988, era crítica. Centrado en la rehabilitación de los grupos excluidos, el riesgo de esta política era el de prolongar una “lucha desesperada e infinita” por evitar la intervención “desde arriba, en el corazón mismo de los procesos de la producción y del reparto de las riquezas sociales” (Castel, 2015: 35). En abierta polémica con las hipótesis del fin del trabajo, Castel instaba a desentenderse de los límites que imponía el mercado para la acción política (2004: 464; 2015: 25). El autor se posicionaba en el mismo lugar de la polémica que las y los estudios del trabajo argentinos en el debate local.

Por su parte, Rosanvallon interpretó la coyuntura como una crisis *filosófica* del “Estado Providencia”, cuyo núcleo era el agotamiento del seguro social como mecanismo productor de

solidaridad. En su consolidación había sido medular la noción de “riesgo”, que había logrado sintetizar una multiplicidad de problemas sociales, asignarle a estos un carácter objetivo y superar los juicios por la responsabilidad individual de quienes los sufrían. Así, la técnica aseguradora había logrado unificar distintas categorías de trabajadores/as, entre sí y con la patronal, constituyéndose en vector de solidaridad. Pero los procesos de exclusión social, de los que el desempleo masivo y duradero era la expresión por excelencia, habían puesto en jaque la noción de riesgo, produciendo un desfase en los “viejos métodos de gestión de lo social” (Rosanvallon, 2011: 159). La exclusión no era un fenómeno aleatorio ni excepcional (a diferencia de los riesgos clásicos); por el contrario, afectaba a un conjunto recortado de la población nacional. De este modo, los costos de la indemnización de la población desocupada recaían sobre una proporción decreciente de trabajadores/as activos/as, expandiéndose la brecha entre el número de aportantes y de derechohabientes y conduciendo al aumento de los costos laborales para sostener las finanzas del sistema. Para Rosanvallon, sobre esta base se configuraba una “espiral de autodestrucción de la solidaridad”, pues la suba de costos laborales promovía nuevas oleadas de exclusión, que abultaban aún más la carga fiscal sobre las clases medias, en caída (Rosanvallon, 2011: 11). Se abrían, entonces, fuertes disputas acerca de lo que correspondía al colectivo y al individuo prever y sostener.

Este diagnóstico fundaba la apuesta estratégica por refundar los derechos sociales, transitando del derecho de indemnización al derecho a la inserción. A diferencia de Castel, Rosanvallon se inspiraba en el RMI y en otras experiencias en curso, como el *workfare* americano: ambos habían desplazado la indemnización por la inactividad para retribuir una actividad (*ibid.*: 170). Al ligar transferencias de ingresos con prestaciones de trabajo, Rosanvallon señalaba que estos programas revinculaban potencialmente el derecho a la asistencia con el “derecho a la utilidad”. Rescataba del RMI el establecimiento de una relación contractual entre las poblaciones beneficiarias y el Estado, por la que ellas asumían una serie de “obligaciones positivas en un rumbo de inserción” como contrapartida del ingreso percibido. Un “compromiso personal” para su “readaptación” (*ibid.*: 160), que podría renovar la dañada solidaridad entre grupos excluidos e incluidos. A su vez, las políticas de inserción podrían promover una mayor sinergia entre lo social y lo económico, al inaugurar un espacio intermedio de actividades de utilidad pública. Es patente la resonancia con la visión de Rifkin, en *El fin del trabajo*: allí promovía la inserción en el “tercer sector”, mediante un salario social que funcionaría como “alternativa al pago de la beneficencia” (1995: 300).

La exclusión como problema y la inserción como “solución” conformaban una dupla ambivalente: aquella se definía como una dinámica societaria y general, mientras que la visión normativa consistía en volver a insertar en esa dinámica a los individuos previamente rechazados por ella. La ambivalencia señala la ruptura del ideario integrador característico de las sociedades salariales, que pretendían totalizar el conjunto social. Rosanvallon no se inscribía en las tesis del fin del trabajo, pero constataba, en definitiva, la clausura de un modo histórico de su organización y de la sociedad en base a él. Ello fijaba ciertos límites para la intervención, haciendo de la política social un espacio defensivo frente a estos procesos, en caso de que lograra adaptarse ella misma a los nuevos tiempos. De lo contrario, sería parte del problema. Como la exclusión se consideraba un proceso astillado en odiseas individuales, cuya dinámica dependía más de variables biográficas que sociodemográficas, demandaba una serie de intervenciones orientadas a la “readaptación” individual, con un tratamiento personalizado. El punto de llegada del análisis no podía ser más divergente respecto de la propuesta de Castel: su fundamento reside en apreciaciones en conflicto sobre el carácter de la crisis de las sociedades salariales y sobre los márgenes de intervención en ella. El contrapunto se daría, también, en el debate local, abarcando las aristas conceptuales y programáticas sobre la mentada crisis de la sociedad salarial.

3.2. *Economía, política y subjetividad en el diagnóstico de crisis de la sociedad salarial autóctona*

Los debates de la *Cátedra Pública de Políticas Sociales*, organizada por el SIEMPRO, se registraron en el libro *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. La publicación condensa una serie de análisis que marcaron a fuego la problematización de la exclusión como la “nueva cuestión social en Argentina”, en palabras de Carpio y Novacovsky. La informalización y el crecimiento del desempleo abierto se interpretaron como las principales expresiones de un proceso en curso de generación de poblaciones “superfluas” para la dinámica mercantil. Se trataba de una interpretación bien distinta a aquella estructurada por las hipótesis sobre la precarización del empleo como lente unificadora de los problemas sociolaborales.

La traducción del concepto de “nueva cuestión social” al caso argentino hizo operativa la noción de “sociedad salarial” en la revisión de la historia nacional: el diagnóstico de su crisis ejercía una relectura del pasado, a partir de la cual se establecía un corte rotundo con él. La exclusión era expresión de una nueva época. El propio Castel era cauteloso en extremo

sobre la posibilidad de tomar el concepto de “nueva cuestión social” para analizar los procesos latinoamericanos, porque advertía que la condición salarial había tenido una construcción incompleta en dichas sociedades. La observación incluía a la Argentina, aun cuando sus niveles de asalarización y protección hubieran sido de los más elevados en la región: alertó sobre este punto en su conferencia en Buenos Aires. Investigadores e investigadoras argentinas habían realizado análisis semejantes sobre las particularidades del Estado Social local.⁷⁰ No obstante, en los documentos del SIEMPRO estos recaudos no tenían demasiada centralidad para el uso del concepto, mientras que en producciones del OS se estableció un paralelo directo entre el ciclo de la industrialización sustitutiva y “lo que los europeos llaman la sociedad salarial” (Amadeo y Caputo, 2000: 8). La categorización de la sociedad argentina como “salarial” reforzó el quiebre entre los problemas sociolaborales que habían tenido lugar en dicha etapa y los contemporáneos, jerarquizando los efectos de transformaciones más recientes, como el cambio tecnológico. La exclusión se presentó como un proceso irreductible a la vieja dinámica de marginación, diagnosticada en el país y la región desde mediados del siglo XX.

Las distancias con los países centrales se expresaron, antes bien, en las razones que habían conducido a la crisis de la sociedad salarial autóctona. En su presentación para la *Cátedra Pública*, Carpio y Novacovsky sintetizaban dos lógicas explicativas del proceso: la primera remitía al “prolongado déficit estructural” provocado por el agotamiento de la estrategia de industrialización de mediados del siglo XX; la segunda señalaba los negativos efectos sociales de la “reconversión económica y la reforma del Estado”, más recientes (2000: 383). Recurriendo a un análisis estadístico del mercado laboral, identificaban “síntomas claros de agotamiento” de la estrategia industrializadora desde inicios de la década de 1960: desasalarización y desindustrialización del empleo; crecimiento de la tercerización; aumento e informalización del cuentapropismo; y alteraciones en la composición y duración del desempleo. Estos fenómenos expresaban la incapacidad de la economía para absorber al conjunto de la PEA bajo la relación laboral formal. Si el modelo había perdurado pese a estos síntomas, había sido por el “espejismo inflacionario”: los costos de los elevados niveles de empleo, salarios y protecciones se ajustaban (*sic*) a través de la inflación, compensando la baja productividad de la economía (Carpio y Novacovsky, 2000: 384). Gracias a este mecanismo, los síntomas habían pasado inadvertidos, junto con las limitaciones de la estrategia de crecimiento. Extremando el razonamiento, en un análisis del OS sobre la

⁷⁰ Por ejemplo, el libro pionero de Grassi, Hintze y Neufeld (1994).

exclusión, Amadeo y Caputo esgrimían que la sociedad salarial argentina se había construido “sobre bases no genuinas”: su nivel de consumo estaba “sobre-estimulado en relación a la capacidad de generar ingresos”, entonces se había sostenido en “inflación y endeudamiento crecientes, trasladando los problemas a las generaciones futuras” (2000: 34). Según esta interpretación, los problemas laborales que habían hecho eclosión en los años noventa estaban ya contenidos en el agotado modelo de industrialización: el régimen de convertibilidad monetaria había puesto “al descubierto [los] mecanismos perversos que se hallaban ocultos” (Amadeo y Caputo, 2000: 3).

En definitiva, estos problemas representaban un “sinceramiento de la economía”, pues desnudaban las “ineficiencias del sistema productivo” y la insostenibilidad “estructural” de los arreglos del Estado Social (*ibíd.*: 17). Bajo la racionalidad macroeconómica de los problemas sociolaborales, el movimiento “de ajuste a la productividad”, encarado en los años noventa, se presentaba como inevitable y el retorno al modelo de industrialización, inviable. La insostenibilidad de la sociedad salarial local se encontraba en la raíz de su crisis: el “edificio de participación y protección social construido sobre el [trabajo]” (Carpio y Novacovsky, 2000: 382) se desmoronaba por la debilidad de sus cimientos. Sin embargo, la entrada del país en la globalización había alumbrado nuevos procesos de exclusión, sentando el “quiebre definitivo de la sociedad salarial” (Amadeo y Caputo, 2000: 17). Se diagnosticaba que, en el camino hacia la supuesta modernización productiva, la capacidad de la economía para generar empleo no registraba ninguna expansión: en las grandes empresas, el cambio tecnológico limitaba el crecimiento de sus planteles; mientras que las actividades de baja productividad no podían sobrevivir en el mercado, destruyéndose los puestos laborales que albergaban. La exclusión se generaba por la reducción de la demanda laboral y por la alteración de su perfil, que incluía mayores exigencias educativas y valoraba disposiciones personales como la creatividad y la flexibilidad en función del cambio tecnológico:

[Se] plantea un dilema difícil de resolver: el país reclama y exige una adecuación de nuestros niveles de productividad y salarios, convergiendo hacia los estándares internacionales, como condición de crecimiento. (...) Sin embargo este proceso está excluyendo a un número cada vez más grande de personas. Esto nos vuelve a las preguntas respecto a la relación entre el crecimiento y la capacidad de inclusión del mercado de trabajo: (...) ¿Es posible que, aun creciendo a tasas altas, una proporción de la población no pueda acceder a los puestos de trabajo disponibles por no tener las condiciones suficientes? (Amadeo y Caputo, 2000: 26)

En debate con las premisas de inspiración neoclásica, estas observaciones cuestionaron que el crecimiento económico se pudiese traducir lineal y progresivamente en mejoras sociales, instalando la hipótesis de que “la economía de alto crecimiento” podría prosperar sin

traccionar la reducción del desempleo entre “quienes carecen de capital humano”, como advertía Ernesto Kritz, economista consultor del SIEMPRO y fundador de SEL Consultores.⁷¹ La explicación de los problemas sociolaborales como producto de una dinámica excluyente interrogó la eficacia de las estrategias centradas en la flexibilización de los contratos y en la compensación asistencial. Pero, a diferencia de las propuestas de desprecariación, el enfoque de la exclusión ubicó como problema al desfase producido entre la aceleración de “la velocidad requerida por el aparato productivo para adaptarse al cambio tecnológico” y el ritmo de adaptación de la fuerza laboral a las exigencias del nuevo perfil productivo, a raíz del cual “muchas personas quedaron descolocadas” (Amadeo y Caputo, 2000: 20). Se abrió, así, la perspectiva de intervenir en la readaptación del recurso humano, devenido obsoleto.

Los análisis del SIEMPRO y del OS situaron “las trayectorias de vida como un dato analítico fundamental” (OS, 2001: 11). En una entrevista realizada por Amadeo a Rosanvallon, en diciembre de 2001, aquel destacaba la influencia que habían tenido los trabajos del filósofo francés en el diseño de la *Encuesta de Desarrollo Social* del SIEMPRO, que incorporó ciertas variables biográficas, “atributos personales de edad, sexo, educación, calificaciones y capital social”, a la caracterización de la pobreza (Carpio y Novacovsky, 2000: 385). A partir de allí, los grupos excluidos se recortaron como un espacio social de contornos nítidos. Aun señalando la proliferación de múltiples expresiones de vulnerabilidad, Carpio y Novacovsky diferenciaban un “núcleo duro de integración”, vinculado al empleo productivo, de un “núcleo duro de exclusión” (*ibid.*: 387). En ese corte binario, se distinguían “culturas y espacios diferenciados”, “distintas formas de vivir, producir, trabajar y morir”: el de “un sector de la población [que] funciona al ritmo de la productividad internacional (...)” y el de “otro sector [que] funciona al ritmo impuesto por la baja productividad” (*idem*). La polémica en el campo especializado local sobre las hipótesis de constitución de una *underclass* era patente.

Entre el concepto de exclusión y la polifónica noción de marginalidad existieron múltiples resonancias. Tuvieron en común el diagnóstico de una discontinuidad profunda en el espacio social y del carácter excedentario que asumían ciertas poblaciones para la economía, rasgo definitorio de las categorías de masa y polo marginal, inspiradas en las teorías dependentistas (respectivamente, Nun, 1969; Quijano, 1977). También “lo marginal”, como espacio urbano y sub-cultura, parece haberse reactualizado en estas conceptualizaciones sobre la exclusión. Pero la distancia con aquellas reflexiones radica en un desplazamiento del

⁷¹“Los excluidos son virtuales inempleables”, *Clarín*, 11/05/1997.

campo de discusión. En los años setenta, el horizonte de una integración plena del conjunto social continuaba dominando la reflexión teórica sobre la marginalidad, mientras que el tópico de la exclusión planteó la inquietud por los modos de reintroducir a quienes habían quedado “descolocados”⁷² por el cambio económico a una dinámica que se definía como centrífuga. El problema “de los grupos excluidos” planteaba el desafío de incluirlos en los márgenes de una “una totalidad social ya constituida” (Grassi, 2008: 144). Esta ruptura con los idearios integradores era el suelo común con los análisis de Rosanvallon. “El planteo ya no es [que] ‘hay algunos que han quedado rezagados y necesitan el empujoncito del Estado para subir al tren’, [sino que] la velocidad del tren ha aumentado y muchos perdieron la posibilidad de subirse” (Amadeo y Caputo, 2000: 29). Mientras que el viejo concepto de marginalidad hacía una referencia directa a las dinámicas societales que explicaban la producción de grupos marginados, en estas reflexiones la exclusión conectó directamente con la condición de inempleabilidad que a estos se les adjudicaba, como razón de su exclusión.

Así, la exclusión como “nueva cuestión social” fue explicada por la red de *expertise* del SIEMPRO y del OS como producto de tres racionalidades explicativas. Sobre la base de una racionalidad macroeconómica y productiva, presentada como estructural, se justificó la inviabilidad técnica de los arreglos del viejo Estado Social en Argentina y se planteó el horizonte futuro de un mercado laboral más flexible y competitivo. La “escasez de empleo” se imponía en las proyecciones, aun cuando los y las especialistas del SIEMPRO se desmarcaran de la “aceptación acrítica de las tesis sobre el fin del trabajo” (Carpio y Novacovsky, 2000: 390). La otra racionalidad explicativa era política: a diferencia de los saberes sobre la precariedad, aquí remitía al anacronismo y la impotencia del esquema protectorio clásico frente a la exclusión social, al igual que en el análisis de Rosanvallon. Al decir de Carpio y Novacovsky: “las instituciones del Estado benefactor construido en el país aparecen totalmente insuficientes o incapaces de contrarrestar esa dinámica excluyente, que cuestiona sus propias bases de sostenimiento” (*ibid.*: 368). La relación entre economía y política tendía a disolverse, ya que el supuesto era que la segunda no formaba parte de las condiciones en que la primera se realiza. El “nuevo orden” emergía del ámbito de la economía y las condiciones de desintegración social se explicaban por la inadecuación de la política al mismo. Finalmente, la incidencia de la exclusión se explicó por una racionalidad de raigambre subjetiva, en la que se acabaron concentrando muchas de las investigaciones de esos años. Las posibilidades de “quedar afuera” del mundo productivo se derivaban de ciertos rasgos de las

⁷²Expresión tomada de OS, 2000: 20, en referencia a las personas excluidas del mercado laboral.

trayectorias y variables biográficas de los individuos excluidos.

Esta triple racionalidad sugiere que, en la recepción del debate francés por la red de *expertise* del SIEMPRO y el OS, fue más audible la voz de Rosanvallon y su diagnóstico de una crisis terminal de la sociedad. Al no reponerse las controversias que signaban la producción francesa, la exclusión se presentó en estas lecturas como un concepto de sentido unívoco, aligerando el debate existente en el ámbito especializado local acerca de las transformaciones en el empleo. Por ejemplo, los análisis del CIEPP retomaron activamente la categoría de exclusión, pero rechazaron su concepción como “un mero resultado de relaciones técnicas”, pues la “superfluidad” se visualizaba como una condición sancionada políticamente, por un “ideario de exclusión social (...) legitimante de un sistema de valores contrarios al ideario [integrador] del Estado de Bienestar” (Lo Vuolo *et al.*, 1995: 20). La relación establecida entre trabajo, economía y política acercó a estas lecturas a las visiones de los y las especialistas laborales, más que a las del SIEMPRO y el OS.

3.3. *Capitales, capacidades y experiencias. La racionalidad subjetiva de la pobreza y la exclusión*

En el tratamiento de la racionalidad subjetiva de los procesos de exclusión, la red de *expertise* constituida alrededor del SIEMPRO y del OS movilizó otras intersecciones con saberes internacionales. En la reconstrucción de la (in)empleabilidad como núcleo de la dinámica excluyente, las y los especialistas argentinos entramaron perspectivas analíticas diversas, como el enfoque “de las capacidades humanas” sobre el bienestar y la pobreza, elaborado por Amartya Sen, con quien Amadeo se había formado en sus estudios en el extranjero.⁷³ En las lecturas locales, la noción de “capacidades humanas” se solapó con el concepto de “capital humano”, un gesto analítico presente en la escuela anglosajona sobre la exclusión. Estas categorías participaron de la explicación del carácter superfluo que adquirirían ciertos grupos sociales para la dinámica económica en el movimiento de “ajuste a la productividad”, debido a la limitación de sus capacidades y capitales para adaptarse a él y llevar adelante una “vida digna” (Amadeo, 2003).

En un informe realizado para el Banco Asiático de Desarrollo,⁷⁴ Sen (2000) trazaba una filiación directa entre el concepto de exclusión social y su enfoque sobre las capacidades humanas. Destacaba que la principal virtud de la noción era su utilidad práctica para la

⁷³ Años más tarde, en 2011, le dedicaría al economista indio su libro *País Rico, País Pobre*, presentándose como su discípulo en el campo especializado local.

⁷⁴ Nos referimos a *Social Exclusion: concept, application and scrutiny*.

formulación de diagnósticos y el diseño de intervenciones,⁷⁵ al plasmar una concepción más ajustada de la naturaleza de la pobreza. A los ojos de Sen, la exclusión contenía el potencial de reformular el estudio de la pobreza, al reconocer su “dimensión inmaterial” (*ibíd.*: v), esto es, los “aspectos relacionales de la privación de capacidades” (2000: 6). Así leía Amadeo estos movimientos conceptuales:

(...) La perspectiva de la pobreza limitada a una “línea de ingresos” proviene de un enfoque que corresponde a otra etapa histórica del capitalismo. En esta etapa anterior, denominada “Sociedad Salarial” o “Estado de Bienestar”, se suponía que todas las personas deberían estar en condiciones de organizar su vida en función de la posibilidad segura de participar permanentemente en el mercado de trabajo y que, por tanto, la pobreza era una especie de patología –previa o posterior a ese momento– (...). La reciente transformación de las estructuras productivas y la globalización de los mercados ha quitado capacidad explicativa a esta visión de la pobreza y al modo como se da la participación de las personas, no solo en el mercado de trabajo, sino también en la dinámica social. De allí que el paradigma que intenta explicar el modo como conciben y realizan las personas su proyecto de vida, está dominado hoy por el concepto de exclusión o ruptura de la pertenencia. (2003: 3- 4)

Sen observaba que la exclusión exigía un abordaje multidimensional, que trascendiera los enfoques “economicistas”.⁷⁶ La teoría de las capacidades, en discusión con el utilitarismo y la economía neoclásica, partía de la premisa de que el nivel de riqueza (individual y nacional) no era una métrica adecuada del bienestar, pues los ingresos eran un medio y no la finalidad del desarrollo. Éste se orientaba, en cambio, a la maximización de la libertad de los individuos, que no se correspondía necesariamente con la maximización de la riqueza. Así, Sen instaba a dejar de evaluar la calidad de vida en base a un parámetro de ingresos arbitrariamente definido, para enfocar las oportunidades reales de los individuos de ejercer su libertad. Se trataba, entonces, de poner en el centro el espectro de capacidades de los individuos para convertir sus medios de vida en “funcionamientos y realizaciones”, esto es, en formas efectivas de “ser” y “hacer” lo que considerasen valioso. Postuladas las capacidades como una medida de la libertad, se constituyeron en el terreno en el cual evaluar los alcances de la desigualdad, pues señalaban de “la posibilidad [real de los individuos] de concretar las opciones que les proporciona el medio en que vive” y “elegir su modo de vida” (Amadeo, 2003: 4). En un documento para el OS, Amadeo (2003) enfatizaba la necesidad de incorporar esta óptica en la investigación empírica.

Reinstalando la discusión sobre la desigualdad, luego de que fuera desplazada por la cuestión de la pobreza en los años previos, la perspectiva del “desarrollo humano” promovió

⁷⁵ No se hallaba, pues, en su novedad o su densidad conceptual, lo que Sen ironizaba al señalar que no merecía “una medalla celebratoria como avance conceptual” (2000: 46).

⁷⁶ A nivel global, la apropiación de esta perspectiva produjo modulaciones del campo reformador durante la década de 1990, como es el caso de la programática del desarrollo humano, formulada por el PNUD.

una reflexión ética en la economía, participando del movimiento más amplio de crítica hacia las premisas neoclásicas. Años más tarde, Amadeo (2011) rescató este giro como uno de los méritos de Sen. Pero la igualdad se reinstaló en el debate especializado bajo una tematización distinta a la que había signado su tratamiento por la filosofía política moderna: en clave de las “oportunidades” para ejercer la libertad y de la equidad como meta de las sociedades. Siguiendo los argumentos de Sen, la vida buena no se definía por un “estado final” objetivo, como por la libre elección de los individuos de sus estilos y modos de vivir (2011: 257). De ello se derivó una observación por demás contundente: “la riqueza no constituye una manera adecuada de juzgar las ventajas” de unas personas sobre otras (2011: 283). La extensa gravitación de este razonamiento promovió una alteración crucial en la problematización de la igualdad social, en distintos puntos.⁷⁷ La reflexión filosófica que había signado su tratamiento en el pasado tenía por objeto a la totalidad social, en la medida en que la igualdad como objetivo remitía a la constitución de una sociedad de “próximos”. El problema de la desigualdad, entonces, refería a la distancia entre categorías sociales, bajo el supuesto de que las desigualdades patrimoniales y de poder expresan y constituyen, simultáneamente, restricciones a la libertad (Danani, 2008). Como paradigma de justicia, la igualdad de oportunidades, en cambio, sentó un principio de desarticulación entre el patrimonio y la libertad y, en ese sentido, descentró el problema de la distancia y la proximidad entre categorías sociales, para ubicar como cuestión central los recursos y oportunidades de cada individuo para alcanzar ciertos estándares en materia de “funcionamientos” y “realizaciones”.

Este desplazamiento se expresó en el tratamiento de la pobreza. Por un lado, se reconcibió al fenómeno como una privación de la libertad individual para dirigir la propia vida, antes que como una carencia monetaria. Amadeo la definía como “aquella situación en la que se hallan las personas obligadas a funcionar socialmente sin poder activar las potencialidades que les son propias” (2003: 28). El carácter injusto de la pobreza consistía en la discriminación que sufrían los pobres (*sic*)⁷⁸ en la formación y activación de sus capacidades, poniendo de relieve la incidencia de la condición social de nacimiento en la limitación de la libertad. Estos enfoques conectaron con los análisis sobre la reproducción intergeneracional de la pobreza, un problema que se planteaba en el campo especializado local desde finales de los años ochenta: el dramatismo del fenómeno no estaba dado

⁷⁷ Uno de los trabajos más reconocidos de Sen se intitulaba, justamente, *¿Igualdad de qué?, Equality of What?*, Cambridge University Press, 1980.

⁷⁸ La expresión “los pobres”, “*the poors*” es recurrente en los textos de Sen y en el citado texto de Amadeo que estamos tratando. En aras de reconstruir el argumento de los autores, mantenemos ese léxico, justamente porque señala la construcción de una categoría identificatoria.

solamente por la inédita magnitud con la que se presentaba, sino también por la inmovilidad de los sujetos afectados, por la imposibilidad de *salir* de ella (v.gr. CIPPA, 1988). De manera que la pobreza remitió menos a la distribución de la riqueza y a la distancia o proximidad entre categorías sociales, que a la superación de restricciones socialmente impuestas a la movilidad social y el progreso individual.

Las lecturas locales de la exclusión retomaron las teorías de Sen y las entramaron con las visiones anglosajonas del fenómeno, producidas por el *Centre for Analysis of Social Exclusion*, de la *London School of Economics*, que dieron centralidad a las dotaciones de capital humano y social como determinantes de las posibilidades de los individuos de “escapar de la exclusión”.⁷⁹ En documentos del SIEMPRO y el OS, la exclusión se explicó como el resultado de ciertas barreras que impedían la formación de capital humano y, con ello, bloqueaban el acceso al empleo de calidad a las poblaciones afectadas.⁸⁰ Aunque la empleabilidad se definió como un problema de alcance general referente a la adaptación del recurso humano al cambio productivo y tecnológico, los términos en que se trató se enfocaron en la *inempleabilidad* de ciertas poblaciones, fundamentalmente, las que se encontraban en condiciones de pobreza, atributos que explicaban el alto riesgo de “quedar afuera” del mercado (OS, 2000: 23). El problema se situó, entonces, en las calificaciones, los atributos productivos y las disposiciones personales para enfrentar el desafío de “reconvertirse” según el nuevo perfil de demanda laboral. La *inempleabilidad* llegó a presentarse como un atributo “virtual” de los grupos excluidos (Kritz, 1997), sedimentando la discriminación sostenida en el tiempo, que impedía a los grupos pobres potenciar su capital humano.

La pobreza se encontraba en la raíz de la exclusión y, al mismo tiempo, era una consecuencia de ella. Este abordaje se sintetiza con claridad en una pregunta formulada por Amadeo y Caputo en un documento del OS: “¿son pobres porque no consiguen trabajo o no consiguen trabajo porque son pobres?”. Un interrogante que, aclaraban, “puede parecer tonto,

⁷⁹ El solapamiento entre las nociones de “capacidades humanas” y “capital humano” fue rechazado por el propio Sen, quien advirtió que ambos conceptos no eran homologables. Si bien ambos se ocupaban de “las habilidades efectivas que [los individuos] logran y adquieren”, el capital humano refería a “las cualidades humanas que se pueden emplear como ‘capital’ en la producción” (1998: 69- 70), mientras que las “capacidades humanas” eran un concepto de mayor amplitud, considerando al individuo más allá de su inserción en el ámbito económico. Sen dedicó un artículo especialmente a este tema, “Capital humano y capacidad humana”, publicado en castellano en 1998.

⁸⁰ Un documento relevante en la perspectiva del *Centre for Analysis of Social Exclusion* fue *Capital and the Determinants of Poverty and Social Exclusion*, de David Piachaud (2002), en el que se parte de evitar expresamente la discusión sobre las causas de la pobreza (pues se trata, simplemente, de la *ausencia* de riqueza), para concentrar la atención en las formas de evitarla, centrando la atención en las dotaciones de capitales humano y social, más que en la desigualdad patrimonial. En estos años se produjeron intercambios entre los y las especialistas del SIEMPRO y los exponentes de la escuela anglosajona, como Julian Le Grand, quien participó de la *Cátedra Pública de Políticas Sociales*.

pero nos lleva al núcleo de la cuestión social”: “la distribución de capital humano en nuestra sociedad” (2000: 29- 30). Aunque la pregunta puede parecer circular, iba en dirección a resaltar la lógica discriminatoria que subyacía a la exclusión, explicación que no era evidente en el campo especializado. Al respecto, Amadeo y Caputo argumentaban que esa lógica había emergido con el quiebre de las sociedades salariales, a partir de lo cual la formación de saberes y destrezas había dejado de desarrollarse en el marco de la empresa y pasó a estar a cargo de las y los trabajadores. “Ahora el trabajador es su propia empresa, debe asumir responsabilidades y riesgos, pero para ello es necesario invertir en capital humano, algo que también está fuera del alcance de ciertos hogares” (*ibíd.*: 24). Aunque, en esos años, algunos estudios señalaron que el recurso humano argentino se caracterizaba por niveles elevados de capacitación, “el problema de empleo” se definió como el problema que portaban “los que no pueden acceder a las condiciones que requiere hoy el mercado de trabajo” (*ibíd.*: 24). Los análisis destacaron más la “envergadura personal” que las calificaciones técnicas requeridas para enfrentar “los desafíos del trabajo”: “la flexibilidad de pensamiento, la capacidad para resolver problemas, la ductilidad para relacionarse, la creatividad, el desempeño autónomo, la integración a equipos” (*idem*). Como sintetizaba un experto cepalino en el Congreso de la AAPS del año 2002, era una cierta habilidad de “aprender a aprender” la que hacía la diferencia (Ocampo en AAPS, 2002: 27).

Siguiendo el análisis que realizamos hasta aquí, es posible advertir que la problematización de la exclusión constituyó una modulación en el interior del campo de la reforma de la década de 1990, expresando un cuestionamiento hacia otras tendencias en su interior, de inspiración neoclásica. La lógica discriminatoria antes reseñada cuestionaba que los problemas sociolaborales fueran transitorios: la relación positiva entre productividad y bienestar comenzaba a formularse como no espontánea y allí se abría un espacio para una intervención estatal en clave de “reinserción”, trasvasando la asistencia meramente compensatoria. Lo cierto es que la relevancia que acabó teniendo la racionalidad subjetiva en la explicación del proceso de exclusión aligeró su carácter relacional y, con ello, su potencial crítico hacia la reforma neoliberal. El énfasis en la discriminación tendió a reformular la mirada sobre los grupos excluidos, considerándolos como víctimas de una desigualdad de trato, pero no delimitó responsabilidades concretas ante tales injusticias.⁸¹ En primer lugar, porque la competencia mercantil se naturalizó como instancia en la que se dirime la utilidad

⁸¹Para el caso francés, Bolstanski y Chiapello señalan que la exclusión remitió a una tópica del sentimiento, en contraposición a una tópica de la denuncia (2002: 446), lo que movió nuestra propia reflexión sobre el debate local.

social y económica de las y los trabajadores, presentándose como una dinámica *sin agentes*. De este modo, se constituyó como una condición *previa* a la acción política y, por eso, como “dada”, desconectando a la exclusión de los modos de producción y apropiación de la riqueza social, en un ciclo de inédita concentración. En estos documentos, una pregunta se destaca por su ausencia: ¿de qué manera se lograron imponer ciertas destrezas y actitudes como “condición de empleabilidad”? Las desigualdades en la formación de los atributos que hacían al éxito en el mercado fueron puestas en cuestión, pero no los procesos que los constituyen como “exitosos”, dejando en la sombra una dimensión del proceso. Los perfiles de la demanda laboral se presentaron como derivados de procesos técnicos, antes que como un complejo de prácticas de selección. Podríamos decir, apelando a Bourdieu, que la problematización del capital humano se desentendió de la relevancia del “capital cultural” en el éxito, esto es, la *acumulación* de la cultura de una clase.⁸² La construcción de la distribución del capital humano como problema se evadió de la relación entre las dotaciones de aquellos mejor posicionados y las de los excluidos. Esta problematización puso el foco en las oportunidades de las poblaciones pobres para salir de su situación, pero no la distancia que las separaban del extremo superior de la estructura social. La riqueza se reconstruyó como un mérito individual, resultado del virtuoso aprovechamiento de las oportunidades existentes, obliterándose aquellas miradas sobre las relaciones de interdependencia que la fundan y sobre las obligaciones sociales que se derivan de ellas.

La reflexión sobre la exclusión registró efectos prácticos, porque recortó como objeto legítimo de intervención social a las situaciones de fracaso en el mercado y pobreza extrema, mientras que el “éxito” se constituyó, cada vez más, como un asunto de los particulares. Es por esto que otras recepciones locales de la exclusión cuestionaron de forma expresa la centralidad asignada a la lógica discriminatoria y a la racionalidad subjetiva bajo las que se comprendía el proceso en esas lecturas. Al respecto, los y las expertas del CIEPP polemizaban: “la gente es pobre y desempleada como resultado de participar de una dinámica que la excluye, y no al revés” (Lo Vuolo *et al.*, 1995: 21). La limitación de las capacidades humanas no era la causa, sino el efecto resultante de la negación a ciertos individuos de “la posibilidad de acceder a los beneficios de [las instituciones sociales]”, pues aquellas solo pueden desarrollarse en sociedad” (*idem*). Si la dependencia de las instituciones se presentaba como condición de la autonomía, la exclusión representaba la extrema subordinación al mercado de trabajo y conducía a la heteronomía (*ibid.*: 138). Desde la perspectiva del CIEPP

⁸² El capital cultural es de transmisión hereditaria, a través de mecanismos prolongados en el tiempo y sutiles, cuyo efecto era su percepción como propiedades adquiridas por los individuos mediante la educación.

resultaba imperativo reducir la subordinación extrema de los individuos respecto de la competencia mercantil, mientras que las propuestas de “reinserción” parecían adaptarse a dicho cuadro.

La incorporación de una raigambre subjetiva de la exclusión y la pobreza fue ocasión para una importante reformulación de los saberes de la reforma social. Si en la literatura especializada se ha planteado el rol fundacional de la SDS y el SIEMPRO para la racionalidad tecnocrática, se ha llamado menos la atención sobre su rol en la configuración de un campo de saber sobre la subjetividad como matriz de análisis de lo social. Según Amadeo, la reformulación de las concepciones de la pobreza demandaba un análisis “más personal y evolutivo” (2003: 8). Personal, porque en las trayectorias, experiencias y motivaciones personales podrían encontrarse las “razones por las cuales las personas sufren esa situación de carencia”. Bajo la premisa de que “no hay pobrezas iguales” se trataba de diferenciar y cualificar esa población (*ibíd.*: 25), tarea imposible de realizar a través de las técnicas estadísticas disponibles. Evolutivo, porque era preciso “anticipar las razones por las cuales los individuos se pueden ir alejando de los recursos disponibles para progresar”, aportando a la detección de las situaciones potenciales de exclusión.⁸³ La búsqueda de prevenir la pobreza instalaba la necesidad de saber no solo cuántos son los pobres, sino quiénes son (*sic*). El SIEMPRO había iniciado el camino de cuantificación y cualificación de los problemas sociales, reformulando las herramientas estadísticas para hacerlas sensibles a variables biográficas y complementándolas con estudios cualitativos. Este trabajo analítico parece ser un antecedente crucial en la configuración de unos saberes próximos, para los que el contacto con la *experiencia* de la pobreza se constituyó en principio de validez y legitimidad.

Tras la crisis de 2001 y 2002, la red de *expertise* gestada entre el Estado y los nuevos centros privados fue un espacio de vital dinamismo en la circulación local de dos enfoques que, en adelante, profundizarían en estos saberes de la pobreza: el del desarrollo humano, en el que ya nos detuvimos; y la “economía del comportamiento”, “una nueva economía” en la que se depositaba la expectativa de aportar “una mirada minuciosa sobre las historias personales” (Amadeo, 2003: 9). Se trataba de una disciplina que entonces adquiriría creciente visibilidad en la escena pública, por la premiación con el Nobel de Economía a algunos de sus exponentes.⁸⁴ Su apuesta era por introducir la investigación psicológica al análisis de las

⁸³ “En la actual coyuntura de las relaciones económicas y sociales, no sirven las perspectivas estáticas, sino que se requieren conceptos que expliquen la dinámica que conduce a la pobreza” (Amadeo, 2003: 25).

⁸⁴ Con antecedentes en la década de 1970, pasó a primera plana en 2002 con la entrega del Premio Nobel al psicólogo estadounidense-israelí Daniel Kahneman y al economista americano Vernon Smith. Organismos internacionales incorporaron esta perspectiva disciplinar a sus análisis: según el BID, habilitaba la elaboración de

decisiones económicas, descentrando la racionalidad de las acciones individuales, modelizada en la figura del *homo economicus*, para ponderar factores subjetivos y contextuales que permitieran anticipar comportamientos e interacciones.⁸⁵ “Tomar esta perspectiva”, señalaba Amadeo, implicaba “la reivindicación de lo subjetivo” y humanizar el análisis (*idem*).

4. El trabajo en las discusiones sobre la protección social en el tránsito al nuevo siglo

Vistas de conjunto, las problematizaciones de la precariedad del empleo y de la exclusión social nos advierten sobre los cuestionamientos hacia el campo de reforma neoliberal, que incluso se gestaban en su interior y bregaban por una reorientación de las políticas sociolaborales. Los diagnósticos sociales manifestaron una problemática social cada vez más acuciante que, ya durante los años 2001 y 2002, se categorizó como una auténtica crisis social y política, en la medida en que los procesos de pauperización y desigualación se entramaron con reflexiones sobre la pérdida de representatividad de la institucionalidad y la disgregación de los valores cívicos. La presidencia de Eduardo Duhalde, entre enero de 2002 y mayo de 2003, es la marca de una transición institucional, pero también de un proceso de elaboración de una salida a la crisis, replanteando las bases de la legitimidad política.⁸⁶ En la emergencia social, los discursos oficiales reconocieron la expresión de un prolongado distanciamiento entre la clase política y sus representados, una “lejanía entre el despacho institucional y la calle”, “entre la palabra empeñada y los hechos” (Duhalde, Mensaje a la Nación, 14/01/2002). El hambre y el desempleo se reconocieron como bases de la “justa sospecha popular sobre los políticos y la política”, ganados por intereses corporativos (*idem*). Crisis social, crisis política y crisis moral. Qué hacer con la política social no fue una cuestión secundaria sino medular en el proceso de salida de la crisis, en la medida en que las “heridas sociales” comprometían el futuro de la democracia (Duhalde, Bases del Diálogo Argentino, 30/01/2002). Si la crisis suponía el “incumplimiento escandaloso de un ciclo de ilusiones argentinas” (*idem*), la hechura de un nuevo orden implicaba la recreación de sus promesas sociales. El giro de la reforma social que se anunciaba encontró en el campo especializado

reformas “a bajo costo”, al pensar en clave de incentivos y desincentivos hacia determinados comportamientos individuales y grupales.

⁸⁵ La metodología de esta disciplina es mayormente experimental, recreando situaciones de interacción en base a las que construir inductivamente patrones conductuales.

⁸⁶ En la apertura de las sesiones legislativas, enfatizaba: “no es nuestra intención hacer una reforma política más, nuestra intención es reformar la política” (Duhalde, 14/01/2002).

una serie de alternativas, discutidas desde mediados de los años noventa, para ampliar las protecciones sociales, un imperativo de la hora.

El *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales*, organizado por la AAPS en mayo de 2002, resulta especialmente significativo para analizar los lugares comunes y las visiones estratégicas en tensión sobre las formas posibles de reorganizar la política social en el largo plazo. Los registros del evento nos permiten observar la fuerte convergencia que, para entonces, existía entre las distintas redes de *expertise* en el cuestionamiento hacia el “asistencialismo” neoliberal (*sic*). El mote sintetizó una serie de críticas dirigidas hacia la orientación de las políticas sociales de la década: errores de diagnóstico, injusticias y diseños ineficaces producían, de conjunto, una forma de asistir que no incidía en las raíces de la pobreza, *ergo*, prolongaba la dependencia material de la población, sin generar un estatuto respetable para quienes debían acogerse a ella. Tres coordenadas recortaron el sentido de la polisémica categoría de “asistencialismo”. “Primero, la crítica hacia el carácter inocuo de la asistencia respecto de la dinámica de la economía, consideración bajo la cual se entendió como asistencialistas a aquellas intervenciones periféricas respecto de las determinaciones productivas de los problemas sociales, cuyo resultado era la subordinación de la política social a los lineamientos de la política económica. Segundo, el débil estatuto de derecho de la práctica asistencial, de lo que se derivaban normas de acceso y de distribución de los beneficios signadas por la discrecionalidad y el clientelismo. Así, se entendían como asistencialistas aquellas formas de protección que suponían una relación de dependencia política entre perceptores y otorgantes, atentando contra la libertad definitoria de la condición ciudadana. Finalmente, y en relación con lo anterior, el cuestionamiento al asistencialismo problematizó la construcción del/los sujeto/s de la protección y visibilizó el dualismo entre ciudadanos/as con derechos sociales plenos y poblaciones marginadas de tales estatutos.

Estos tres aspectos (la relación entre protección y economía; el estatuto de derecho; y la referencia al sujeto) se fusionaron en el rechazo hacia la focalización como característica de las estrategias de lucha contra la pobreza de la última década, lo que introdujo una problematización de la razón tecnocrática que había dominado el campo de discusión sobre las políticas sociales hasta entonces, poniendo de relieve aspectos protectorios y políticos ineludibles en la reformulación de las intervenciones. En su disertación como miembro del directorio del Observatorio Social y de la AAPS, Eduardo Amadeo destacó que “el paradigma de la focalización” se basaba en “una hipótesis errónea del funcionamiento de la economía”, lo que redundaba en un rol asistencialista de pura contención, más que de intervención en los procesos de exclusión. Desde una tradición política bien diferente, el entonces intendente de

Rosario por el Partido Socialista, Hermes Binner, coincidía con tal caracterización: señalaba que bajo las políticas focalizadas las verdaderas causas de la pobreza quedaban ocultas. Esa desconexión con la economía parecía redundar en la conversión de la asistencia en una estrategia de contención –pero también de perpetuación– de “las situaciones que, circunstancialmente, quedan fuera de la dinámica del crecimiento” (Caputo e Ilari en AAPS, 2002: 8). La limitada cobertura de las políticas de asistencia focalizada fue un objeto central de la crítica: sus efectos materiales eran magros, al definirse las poblaciones objetivo en base a criterios demasiado estrechos; la estricta circunscripción de las necesidades contempladas como objeto de asistencia pública revertían en prestaciones de baja calidad y transferencias de ingresos muy reducidas; finalmente, su carácter provisorio imposibilitaba un abordaje preventivo de la pobreza. Así, se cuestionó la eficacia de las modalidades vigentes de focalización por su limitada capacidad protectoria. Todo parecía tender hacia un “giro en el paradigma de los años noventa con el abandono o cuestionamiento de las políticas centradas en la contención social, en distintas formas de asistencialismo y en la focalización” (Martínez Nogueira en AAPS, 2002: 36).

Ahora bien, las alternativas que venían siendo construidas en el campo especializado registraban una importante restricción: la dificultad para albergar una imaginación política sobre la protección del empleo y su sujeto, frente a la generalización de los diagnósticos pesimistas sobre el futuro del trabajo, cuando no de su fin. En los debates del momento, la perspectiva de desprecuarización del empleo fue visualizada como una opción poco factible; en expresiones más optimistas, se presentó como una orientación que debía animar las intervenciones en el largo plazo, reconociendo la heterogeneidad del mercado laboral. Éste fue el terreno sobre el cual se produjo una intensa reflexión sobre la posibilidad de sostener los arreglos protectorios basados en el tipo de inserción laboral: si su deterioro explicaba las cada vez más extensivas y notorias exclusiones de la seguridad social, superarlas abría una serie de dilemas sobre los principios de organización de dichos sistemas. Entonces, la necesidad de readecuar el campo de la protección social en su relación con el registro laboral emergió como un núcleo problemático, tanto para intervenir sobre la crisis social en curso, como para dejar planteadas orientaciones estables de cara al futuro. El llamado a desacoplar la dupla trabajo/protección se extendió entre las distintas redes de *expertise*, proponiéndose la reestructuración de la política social según el principio de universalidad.

El apartado recorre el debate especializado del momento y reconstruye las hebras de sentido que tejieron ese llamado aparentemente común de universalización. Encontramos diferentes presencias del trabajo en la fundamentación del sentido y en los horizontes de las

dos grandes alternativas planteadas para ampliar las protecciones: las rentas ciudadanas y los programas de transferencia condicionada de ingresos. Ello nos permite poner de relieve el hecho de que las propuestas de autonomizar las protecciones de la inserción laboral no supusieron necesariamente un descentramiento del trabajo, lo que nos permite relativizar el peso que tuvieron en la discusión local las perspectivas de “integración por el ingreso”. Asimismo, este análisis evidencia la heterogeneidad de las propuestas congregadas en torno a la universalización de la protección y las distintas formas de reflexión que en ellas se expresaron sobre la integración social. Finalmente, la reconstrucción de este momento del debate especializado local es el punto de partida de los próximos capítulos de la tesis: el retrato que componemos aquí nos permite dimensionar el giro producido a partir del proceso de salida de la crisis de los años 2001 y 2002, un auténtico acontecimiento político que dislocó las expectativas respecto del mundo del trabajo, haciendo pensables otros futuros posibles, signados por la restauración del empleo formal y protegido. Con ello, las posiciones en el campo especializado volverían a reconfigurarse, alterándose las relaciones de poder entre las redes de *expertise* y de éstas con el campo de la política. Y, entonces, la informalidad laboral se instalaría como núcleo problemático del nuevo campo de reforma.

4.1. *Descentrar la asistencia, universalizar los seguros*

Desde mediados de los años noventa, comenzó a difundirse localmente la propuesta de instituir un Ingreso Ciudadano (IC). Un hito fue la publicación, en 1995, del libro *Contra la exclusión. La propuesta del Ingreso Ciudadano*, compilado por Rubén Lo Vuolo, director del CIEPP. La discusión en el campo especializado fue vibrante, alimentada por polémicas producidas desde distintas latitudes,⁸⁷ pero el debate político sobre un arreglo institucional de este tipo no corrió la misma suerte. Con el asesoramiento de Lo Vuolo, desde el radicalismo se presentó, en 1997, un proyecto de ley para constituir un *Ingreso Ciudadano para la Infancia* (INCINI), que no pasó del debate en comisiones parlamentarias.⁸⁸ La propuesta era controversial no solo por las tensiones que planteaba para un campo de reforma aún enmarcado en el objetivo de reducir el gasto público, sino también por las ambivalencias que presentaba para el arco progresista el desacople propuesto entre trabajo y protecciones. Años más tarde, en 2001, la Campaña *Ningún Hogar Pobre en Argentina* del Frente Nacional

⁸⁷ En esas décadas el debate sobre dicha plataforma se había revitalizado internacionalmente, a raíz de la intensa actividad de la *Basic Income Earth Network*, presidida por el filósofo belga Phillipe Van Parijs, en vinculación con la Universidad Católica de Lovaina, de Bruselas (Ardiácono y Gamallo, 2019).

⁸⁸ El proyecto lo presentaron las diputadas Carca y Carrió, continuando con su impulso en los años siguientes desde la Coalición Cívica, partido surgido de la ruptura con la UCR en el año 2002

contra la Pobreza (FRENAPO), impulsado por la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), adquiriría un dinamismo político inusitado. En torno a ella, se movilizaron distintos sectores del sindicalismo, del arco político-partidario, del movimiento de derechos humanos y de la intelectualidad y demandaron un “salario de ciudadanía”. Para su concreción se proyectaba implementar un Seguro de Empleo y Formación para el conjunto de la población desocupada, indistintamente del carácter del empleo perdido; una “asignación universal por hijo menor de 18 años para todos los trabajadores (desocupados, estables o precarizados)” (ATE, 2011); y una asignación no contributiva equiparable a la jubilación mínima para adultos y adultas mayores sin cobertura previsional. La campaña culminó, en diciembre de 2001, con una Consulta Popular en la que casi 3 millones de votantes adhirieron a la plataforma.⁸⁹ Aunados en una experiencia política común, saberes académicos y sindicales se congregaron en la defensa de un horizonte de universalización de la seguridad social, poniendo en tensión el principio contributivo como forma de acceso a la protección. Sin embargo, las propuestas del FRENAPO no eran idénticas a las del Ingreso Ciudadano, ni en sus fundamentos, ni tampoco en las visiones estratégicas respecto del trabajo.

En el tránsito al siglo XXI, el FRENAPO se constituyó en un espacio político de vital importancia en la discusión sobre las políticas sociolaborales, acompañando el protagonismo de la CTA. En los años de crisis, el espacio registró una importante presencia en el debate público sobre las alternativas para salir de la situación de emergencia social. En el Primer Congreso de la AAPS, la disertación de Claudio Lozano, director del Instituto de Estudios y Formación (IEF) de la CTA, nos permite observar la centralidad asignada por esta red de saberes a la distribución de la riqueza como eje de explicación del problema social argentino y espacio para la intervención.

(...) Al colocar la cuestión distributiva en el centro, estamos planteando que mantener este perfil de distribución injusta del ingreso significa asumir que el consumo en nuestro país está sostenido por los sectores de más altos ingresos, que este consumo es predominantemente importado y que, por lo tanto, impacta en el tipo de perfil productivo y desequilibra la balanza de pagos. Por lo tanto, hay que modificar el patrón distributivo actual en consonancia con una estrategia sistémica de productividad y de competitividad. Alterar la matriz distributiva implica alterar la lógica de intervención del patrón fiscal y, por lo tanto, plantea una tributación progresiva y un régimen diferente de asignación del gasto. Implica cuestionar y regular los comportamientos empresarios, proclives a buscar ganancias fáciles por sobreexplotación de la fuerza de trabajo y la apropiación monopólica de beneficios o de recursos naturales. Desde esta perspectiva, *en primer lugar*, creemos que en la discusión de la política social debemos *ubicar el centro en el problema de la distribución*. (Lozano en AAPS, 2002: 65; destacado propio)

⁸⁹ “El ‘urnazo’ que nadie esperaba. Más de 2.700.000 votos obtuvo la consulta del FRENAPO”. *Página 12*, 17/12/2001. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-12/01-12-18/pag09.htm>

En la jerarquización de la distribución encontramos no solo un modismo argumental, sino la síntesis de una mirada analítica sobre los procesos de pauperización, cuyo carácter, se entendía, era eminentemente distributivo. Con este gesto, los saberes sindicales vehicularon una comprensión más amplia de la vida económica, que no se restringía al ámbito de la producción, sesgo que se advertía en las explicaciones de la exclusión como un derivado del cambio tecnológico, pero también en ciertas lecturas de la precariedad que depositaban las expectativas de su reversión en el cambio de modelo de desarrollo. Referentes del IEF se formulaban un interrogante que reconocían paradójico: “¿la crisis del trabajo tiene que ver con cualquier distribución del ingreso o solo con la que existe en buena parte del mundo y en nuestro país?” (Basualdo, Hourest, Lozano y Fontana, 1999: 327). Con ello se incorporaba la idea de que la distribución de la riqueza no era solamente un reflejo del ámbito productivo, sino que era posible pensar una relación de mutua determinación. Precisamente, la propuesta de un *shock* distributivo se justificaba en el efecto dominó que podría tener en el mundo del trabajo: otro patrón de consumo era condición de posibilidad de un modelo de producción alternativo, basado en la economía real. La salida de la crisis demandaba no solo una “salida productiva” de la crisis, sino una intervención contundente en la distribución de la riqueza.

Argentina no es un país pobre, es un país fundamentalmente injusto. (...) Es una cuestión elemental y no obstante silenciada. Si se toman los niveles de consumo de los hogares argentinos durante el 2004 y se lo divide por el valor de la canasta de pobreza de febrero del 2005 resulta que el nivel de consumo permite que más de 123 millones de personas no sean pobres. *Solo distribuyendo* el 12,7% del consumo actual se lograría eliminar la pobreza. (Rameri y Raffo, 2005: 15)

Esta sinergia entre distribución y producción discutía las visiones críticas de las rentas universales por su potencial riesgo de “asalarar la exclusión”, en términos de Rosanvallon (2011), según las cuales éstas podían proveer ingresos, mas no asegurar un lugar social respetable basado en una cierta utilidad social. En los argumentos del FRENAP, el *shock* distributivo adquiría valor por sus potenciales efectos en los patrones de regulación del empleo, entretejiéndose con las visiones estratégicas de un horizonte de desprecuarización. La expectativa estaba puesta en que la expansión del consumo popular y el incremento de la demanda efectiva reactivasen el tejido industrial nacional, mientras que el alivio de la presión sobre el mercado laboral⁹⁰ podría generar condiciones favorables para el quiebre del régimen de precariedad. En este orden, la preservación de un estándar de vida y de consumo se postulaba como un factor elemental para resguardar un patrón elevado de seguridad laboral.

⁹⁰ “La presión laboral permite que el trabajador ocupado sea prácticamente un rehén de las condiciones laborales que le impone el patrón; (...) resolverla supone reconocer que es el efecto de la insuficiencia de los ingresos de los hogares” (Lozano, Rameri y Raffo, 2006: 12).

Entonces, para estos saberes la desprecarización del trabajo exigía una política económica de reindustrialización, tanto como “una política de ingresos por mecanismos universales” (Lozano, Rameri y Raffo, 2006: 12). De este modo, se gestó un fuerte lazo con las redes de *expertise* que, desde las agencias públicas y las universidades nacionales, se dedicaron al análisis de la precariedad.

Las rentas ciudadanas propuestas por el FRENAPPO se inspiraron en los fundamentos, contenidos y mecanismos operativos del sistema de seguridad social y perseguían su ampliación. La provisión directa de ingresos para evitar la pobreza –la desmercantilización de las personas, en términos de Esping Andersen (1993)-⁹¹ ha sido una operación característica de los seguros, previendo situaciones contingentes de pérdida o reducción de los ingresos salariales (desde la ampliación de la familia con el nacimiento de hijos, hasta el retiro y la muerte). La plataforma del FRENAPPO se justificaba en la idea de *universalizar* el sujeto de protección de los seguros, para que la cobertura de los riesgos vinculados con las “vidas de trabajo” estuviese garantizada para el conjunto de trabajadores y trabajadoras, no solo para los formales. Justamente, en la campaña del FRENAPPO se puso en discusión el desfasaje abierto por los procesos de precarización entre el sujeto de protección y el sujeto de trabajo. Como se argumentaba desde la CTA, “tal como hoy funciona” el sistema de seguridad social se mostraba “absolutamente incapaz de resolver el problema de ingresos de las familias pobres e indigentes del país”, con jefaturas de hogar desempleadas o sumidas en la precariedad, cuando no incrementaba la desigualdad (Rameri y Raffo, 2005: 4). Intervenir sobre la pobreza exigía crear “nuevos instrumentos, que tienen que asumir que la dinámica del mercado laboral, tal como hoy funciona, no permite resolver la insuficiencia de ingresos” (*idem*). De aquí no se derivaba, necesariamente, un descentramiento del trabajo entre los fundamentos y el horizonte de la protección, sino que se proponía independizar las normas de acceso al sistema de seguridad social del tipo de inserción laboral y del principio contributivo. Lo que se problematizaba era la relación entre protección social y formalidad laboral, en virtud de una consideración ampliada del sujeto de trabajo.

De modo que el llamado a la universalización en las propuestas del FRENAPPO se alimentó, simbólicamente, de la referencia al trabajo. Un universalismo de *todos/as los/as trabajadores/as*, capaz de unificarlos en un mismo estatuto de derechos, independientemente

⁹¹La desmercantilización de las personas, para el autor, consiste en una suspensión político-institucional (y siempre relativa) del mercado de trabajo en la satisfacción de necesidades, al obtenerse ingresos derivados de la distribución secundaria del ingreso y no de la venta de la fuerza laboral. En cambio, la desmercantilización de las necesidades se basa en una suspensión del mercado de bienes y servicios, al otorgar a los individuos de forma directa los satisfactores.

de las modalidades de contratación. En estos discursos el trabajo continuó siendo la principal referencia de formas de vida respetables, a nivel individual y colectivo. Dado que la promesa que encarnaba el *shock* distributivo era la de recomponer las condiciones para la participación de los sujetos en el registro productivo, se relanzaba la asociación entre derechos del trabajo y derechos sociales, típica del Estado Social, con una diferencia sustantiva: la alteración de las formas de reconocimiento hacia el trabajo realmente existente y su sujeto. Ese reconocimiento sustraía del espacio ideal del *no* trabajo a las poblaciones que venían siendo clasificadas y atendidas en tanto que pobres por las políticas asistenciales estatales. La admisión de la coincidencia entre trabajo y pobreza, excluida del horizonte de las sociedades salariales modelizadas por Castel (1997), interrogó la relación entre seguridad social y asistencia. La respuesta de los saberes sindicales al dilema pasó por descentrar la asistencia y alcanzar a esas poblaciones trabajadoras desde una “buena protección”, encarnada en la seguridad social: una forma de dependencia económica institucionalizada, que no derivara en dependencia política y produjera efectos progresivos (más que residuales) en la distribución de la riqueza.

Al redefinirse el sujeto de la protección, la tradición del aseguramiento fue retomada y actualizada. Notemos que la propuesta de un salario de ciudadanía, más que sustituir o completar un salario presumiblemente regular, pretendía estabilizar ingresos ante la irregularidad y la insuficiencia del salario, ya no como situación excepcional, sino previsible y generalizada. Las protecciones no contributivas parecían seguir una finalidad y un contenido distinto a los de las contributivas: en lugar de reemplazar un *quantum* de ingresos disponibles, se orientarían a estabilizar unos ingresos básicos para evitar la pobreza. En este momento, encontramos una tensión que se desplegaría en los años siguientes acerca de la relación entre el principio contributivo y el no contributivo: aun fundándose en el trabajo, ¿las protecciones debían tener un único estatuto, más allá de la contribución? Las propuestas del FRENAPO parecían responder afirmativamente a esta pregunta, pues se presentaron regímenes únicos para el seguro de desempleo y las asignaciones familiares. Sin embargo, en el caso del retiro, se procuró preservar la relación entre haberes y contribuciones.⁹² Pese a esta tensión, los seguros no contributivos proyectados se plantearon como una muestra de ciudadanía, más que de solidaridad con el grupo más vulnerable del mundo del trabajo. En nuestro ciclo de análisis, esta tensión se desplegaría como un insoslayable problema político.⁹³

En cambio, las propuestas de Ingreso Ciudadano elaboradas desde el CIEPP trazaron

⁹² En este caso, se planteaba un pilar no contributivo, destinado a quienes no contaban con una cobertura alternativa, que coexistiría con el régimen contributivo común.

⁹³ Analizamos de lleno este punto en el Capítulo 6.

otra mirada sobre el trabajo como fundamento y horizonte de la protección social, que ejerció una revisión más profunda del ideario bienestarista. Compartían el diagnóstico de los saberes sindicales sobre la lesión de la capacidad protectora de los sistemas de seguridad social frente a las transformaciones producidas en el mercado laboral. Pero, en las investigaciones del CIEPP, estas limitaciones se presentaron como una “ventana (...) para discutir la necesidad de cambiar los paradigmas vigentes de organización económica y social en la región” (Lo Vuolo, 2004: 2). Los análisis de esta red de *expertise* destacaron las exclusiones históricas de la seguridad social en las sociedades latinoamericanas: aunque se habían profundizado con las reformas de ajuste estructural, no eran novedosas en el marco de los altos niveles preexistentes de informalidad laboral.⁹⁴ A ello se sumaba el análisis crítico sobre las desigualdades de género que estos sistemas reproducían, al cristalizar una injusta división sexual del trabajo. De manera que, más que movilizar una consideración ampliada del trabajo y su sujeto, estos saberes plantearon la oportunidad de rescatar los valores del Estado de Bienestar para realizarlos de manera “superadora”, recreando fundamentos de protección alternativos al trabajo (Lo Vuolo *et al*, 1995: 21). De allí que se pusiera en cuestión aquella articulación entre seguridad económica, derechos sociales y derechos del trabajo, propia de las sociedades salariales.

Los argumentos a favor del IC recrearon una mirada crítica sobre la concepción del trabajo como vector de la autonomía individual y de la pertenencia social. Los seguros clásicos ya no se consideraban el cemento de “una sociedad de libres, sino más bien de rehenes”, en la medida en que “los empleados están cautivos de las condiciones de un puesto del que pueden ser echados fácilmente y los desempleados, de una necesidad de conseguir cualquier trabajo, o de la asistencia social” (Lo Vuolo, 1995: 138). Considerando que el trabajo se definía por su carácter coactivo para gran parte de las clases productoras, se consideraba imperativo ampliar la libertad de elegir en qué trabajar y si trabajar o no hacerlo. Las propuestas de IC reubicaron el derecho a la existencia en otro marco de referencia que no era el del trabajo, sino el de los ingresos. La provisión de una renta mensual a todos/as los/as ciudadanos/as reivindicaba su libertad para optar entre el empleo y otras actividades socialmente útiles, pero sin valor de cambio en el mercado, como el trabajo doméstico;⁹⁵ así

⁹⁴ “Los sistemas de protección social en América Latina se desarrollaron como sistemas fragmentados, desiguales y muy limitados por el empleo informal. (...) Estos sistemas fueron acumulando muchos problemas a lo largo del tiempo [que] se expresan como déficit de financiamiento, estratificación y acotada cobertura. Muchos problemas estructurales emergieron como consecuencia de la inconsistencia entre los principios de organización de los arreglos institucionales típicos de las políticas sociales, y el particular ambiente económico y social de la región” (Lo Vuolo, 2004: 1).

⁹⁵“El trabajo que tiene mayor valor de cambio –salario– no es necesariamente el más útil desde el punto de vista

como de acceder al ocio creativo, reservado a los estratos de mayor riqueza. En este punto, registramos la mayor distancia con los fundamentos recreados por los saberes sindicales para universalizar las protecciones y con los saberes sobre la precariedad laboral. Para los y las expertas del CIEPP no se trataba de reparar la condición desprotegida del sujeto de trabajo, sino de instituir actos distributivos desentendidos de la “contraprestación de trabajo” (pasada, presente o futura).⁹⁶ A contrapelo del principio contributivo, se postulaba que todos/as los/as ciudadanos/as, por ser parte de la sociedad, portaban un derecho sobre la riqueza socialmente producida, aun cuando las actividades que realizaran no fueran transables en el mercado ni remuneradas. Se trata del principio del *share*, basado en la consideración de que toda riqueza es producida viviendo en sociedad y, por ello, todos sus miembros tienen un legítimo derecho a tomar parte de ella de manera igualitaria e incondicionada (Ferguson, 2015).⁹⁷

Si los discursos de la CTA se enfrentaban a tensiones abiertas por un universalismo *de todas/os las/os trabajadoras/es*, las propuestas del IC debían hacerse lugar frente a la prevalencia de un “fuerte imaginario en favor del empleo”, en palabras de Lo Vuolo (2004: 9). Por un lado, bajo un sentido del trabajo como obligación, se cuestionó la plataforma por su posible efecto en el desincentivo de la oferta laboral. Mientras que desde las concepciones del trabajo como derecho, que organizaba a los saberes sindicales, se objetó que se resignaran las demandas por estabilidad laboral y por la realización de las capacidades humanas de trabajo. Frente a esta doble “sospecha”, los argumentos a favor del IC le asignaron efectos disímiles en el mercado laboral: algunos lo postularon como una “estrategia indirecta para la humanización del trabajo”, en la medida en que podía aligerar la presión sobre el mercado y, así, generar mejores condiciones a los y las trabajadoras para negociar sus condiciones laborales (Lo Vuolo, 1995: 102); mientras que otros razonamientos destacaron la sinergia que guardaba con las tendencias hacia la flexibilidad y la movilidad en el mundo del trabajo, habilitando una reducción del costo laboral, sin deteriorar el estándar de vida de las personas.

de su uso productivo y social” (Lo Vuolo, 1995: 111).

⁹⁶ El acceso a las prestaciones de estos seguros requiere de una contraprestación que se vincula con alguna dimensión del trabajo remunerado en el mercado, ya sea: 1) el trabajo presente (por ejemplo, asignaciones familiares, seguro de salud), 2) el trabajo pasado (jubilaciones y pensiones, seguro de desempleo), o 3) la predisposición a trabajar (programas de empleo mínimo, de empleo en servicios sociales y la mayoría de los esquemas de seguro de desempleo).

⁹⁷ El fundamento ético del IC se basaba en “dar a cada uno una parte igual de nuestro patrimonio común (...), que tiende a ser monopolizado muy desigualmente”, garantizando un “igual respeto de las diversas concepciones de la buena vida”, de allí la importancia de ampliar la libertad personal de elección (Van Parijs, 1995: 72). Thomas Paine, pensador de la revolución americana, se recuperaba como un antecedente primigenio de esta clase de esquema distributivo. Su propuesta había sido gravar la renta de las tierras para distribuir lo recaudado bajo la forma de una asignación a destajo atribuida a cada adulto y una pensión anual uniforme a toda persona que hubiera alcanzado los cincuenta años. Así es que Van Parijs contraponía el principio paineano a los modelos Bismarck y Beveridge de seguridad social.

Lo cierto es que el impulso del IC en Argentina asumió, de manera táctica, la demostración de su compatibilidad con las demandas por los derechos al y del trabajo, centrales en el campo popular. Ello fue lo que habilitó la convergencia de saberes académicos y sindicales en la experiencia del FRENAPO. Más allá de los contrapuntos con los saberes sindicales en cuanto a los fundamentos y los dispositivos institucionales para universalizar la seguridad social, se configuró una convergencia central: los componentes no contributivos podrían ser complementarios a los contributivos, pero no inferiores, para lo cual debía resguardarse su estatuto de derecho y su calidad.

4.2. *Masificar, estabilizar y reconcebir la asistencia: un rumbo hacia la reinserción*

La necesidad de un pasaje desde la asistencia focalizada hacia una “perspectiva de universalización que tenga como sustento la ciudadanía y los derechos” (Amadeo en AAPS, 2002: 71) también se propuso como el objetivo de otros arreglos institucionales distintos al ingreso ciudadano, los programas de transferencia condicionada de ingresos (PTCI). La red de *expertise* aglutinada en la problematización de la exclusión enfatizó la naturaleza *productiva* (más que distributiva) de la pobreza y rescató la selectividad como principio operativo para el diseño de la política social, en base a la idea de que la exclusión demandaba intervenciones y protecciones particulares, complementarias a los servicios universales. Su finalidad era la reinserción social; su contenido, la “inversión” en activos productivos de las poblaciones vulnerables. Se trató de otro modo de “independizar” las protecciones respecto de la inserción laboral que, como veremos, tampoco entrañó un desplazamiento del trabajo como vector de las formas de vida legítimas, sino que le dio a éste un contenido específico.

Como desarrollamos antes, las lecturas de la exclusión por la red de *expertise* conformada alrededor del SIEMPRO, el OS y otros centros privados, enfatizaron que el proceso no era única ni principalmente una cuestión de ingresos, sino de discriminación en los recursos, las capacidades y las oportunidades de acceso al mercado laboral. La acción estatal sobre la distribución de la riqueza se subordinó a una intervención orientada a la inversión en los capitales humano y social de las poblaciones excluidas, “activos productivos” cuyo fortalecimiento permitiría una salida efectiva de su situación. En esta dirección, encontramos en los documentos múltiples alegatos a favor de la sinergia entre protección y productividad, que se constituyó en un lugar común del debate experto a inicios de los años 2000, en el que

coincidieron especialistas otrora neoclásicos y heterodoxos.⁹⁸ En el Primer Congreso de la AAPS, Bernardo Kliksberg, reconocido asesor argentino en la ONU, instaba a desmitificar aquellas definiciones de la política social como un puro “gasto de recursos que se consumen” (en AAPS, 2002: 124). Señalaba que la orientación de la política social hacia la formación de capital humano constituía una inversión porque, además de ser un fin en sí mismo, era el medio para potenciar el desarrollo económico de la sociedad en su conjunto. En el mismo evento, el entonces secretario ejecutivo de la CEPAL, José Ocampo, explicaba que la desigualdad podía “convertirse en una verdadera trampa al desarrollo, en la medida en que (...) limita la acumulación de capital humano, que hoy se reconoce ampliamente como determinante básico de la productividad” (en AAPS, 2002: 21). La asociación de sentido entre protección, inversión en capacidades humanas y productividad evocó su efecto positivo en la economía, marcando una doble distancia: con las perspectivas neoclásicas, que solo admitían una asistencia mínima y transitoria; y también con el “proteccionismo bienestarista”, basado en políticas “pasivas”. Esta operación argumental conmovió la referencia a la noción clásica de seguridad/aseguramiento, colocando a las capacidades humanas, pero más precisamente, al capital humano, como objeto de protección. Pero, en este caso, protegerlas no implica solo preservarlas, sino cultivarlas y acrecentar su valor.⁹⁹ Se trata de una revisión del sentido y contenido de la protección en un sentido amplio.

Esta perspectiva gravitó en la mirada de la red de *expertise* articulada alrededor del SIEMPRO, el OS y la AAPS, acerca de las posibles reorganizaciones de la política social. Evitar el sesgo asistencialista implicaba poner en el centro de la intervención a la inversión en capacidades humanas, produciendo a través suyo una serie de efectos en la vida económica, más precisamente, en el mercado laboral. La orientación hacia la *inversión* respondía al deber ser de *reinserción social* que se asignó a la política social: la finalidad era la rehabilitación productiva de los individuos, que llevaría a las poblaciones excluidas hacia la autonomía económica. Ahora bien, en la medida en que no estaba dada a la intervención social la posibilidad de quebrar la dinámica macro-estructural de exclusión, la reinserción estaría necesariamente siempre en proceso. Ya no podía esperarse del funcionamiento del mercado

⁹⁸ Sostenían esta posición organismos de la banca internacional, como el Banco Mundial, desde una posición autocrítica de las políticas de ajuste estructural, y la reivindicaban agencias heterodoxas del sistema multilateral, que encontraban en ella un respaldo hacia la idea de que las políticas sociales no eran un puro costo. Reacomparamos estos debates de la escena internacional en Lijterman, 2020.

⁹⁹ En su disertación, José Ocampo dejaba sentada la delimitación con el bienestarismo señalando que “la tarea fundamental es no volver a formas de proteccionismo” de la economía e, inevitablemente, de las poblaciones. El gesto coincide con otros alegatos a favor de una intervención protectora distanciada tanto de la ortodoxia neoliberal como del “paternalismo” estatal (OS, 2002; Amadeo en AAPS, 2002).

laboral una integración estable a partir del empleo, por el contrario, era previsible la alteración constante de los parámetros de empleabilidad al calor del cambio tecnológico y productivo. De allí que se le asignara a la política social un rol positivo, estable y continuo de inversión en capacidades, introduciéndose un quiebre en la mirada neoclásica sobre las intervenciones sociales del Estado. Era, también, un rol defensivo y adaptativo.

Podemos pensar que se propuso darle a la asistencia una orientación productiva, definida por el horizonte que la guiaba de auto-sostenimiento a partir del trabajo de los individuos asistidos. El ámbito mercantil se configuró como *locus* de las formas de vida valiosas para el individuo y la sociedad, eje de la participación legítima en la comunidad política. Difícilmente podemos pensar en un descentramiento del trabajo en los fundamentos de estas propuestas de protección, aun cuando se desestimara la contraprestación laboral como condición de acceso, como en las modalidades de *workfare* ensayadas en los años previos. Antes bien, el trabajo parecía deslizarse como un objeto directo de regulación estatal. Desterrados los arreglos político-institucionales que hacían al “empleo normal”, la política social parecía desplazarse hacia el horizonte de re-inserción permanente en la competencia mercantil de aquellos individuos que habían fracasado previamente en ella. La retórica de la inversión en capacidades humanas vinculadas con el trabajo apeló a un discurso de derechos pero no incluyó, de ningún modo, garantías para la realización de dichas capacidades. Precisamente, la condición de (in)empleabilidad se volvía un problema para la intervención social del Estado en la medida en que se naturalizaba que el espacio en el que ésta se determinaba era el mercado. Sin aseguramiento del trabajo –sin posibilidad de constituirlo como una regularidad–, la asistencia se limitaba a *hacer empleables* a quienes quedaran por fuera de la competencia, abstrayéndose del hecho de que las capacidades laborales de los individuos se gestan en la medida en que sean “empleadas” o exista la expectativa de ejercerlas. El énfasis en el trabajo como vector de independencia económica parecía desconocer un elemento central en los diagnósticos sociales de esos años: que no cualquier trabajo era fuente de autonomía y de seguridad personal. Sería con la coyuntura de crisis que emergería en los documentos de esta red de *expertise* la necesidad de expandir el empleo, tanto como de velar por su calidad para su efectiva constitución como fuente de autosostenimiento y desarrollo personal.

Aunque la inversión podía pensarse como un contenido de la protección generalizable al conjunto social, remitió a las poblaciones que precisaban ser promovidas para reinsertarse en la dinámica económica. Ello sienta una distancia respecto de los desarrollos conceptuales que fundaron las experiencias de reconversión de los seguros sociales en “políticas activas”,

promovida por el Consejo Económico y Social de la Unión Europea, desde finales de los años noventa (Adelantado, 2017). A diferencia de esta experiencia, aquí no se trataba tanto de reconvertir los seguros sociales, como de reconcebir la asistencia en clave “activa” y productiva. A diferencia del *workfare* el objetivo de activación no se asoció únicamente a la realización de una contraprestación laboral, sino que incluyó el cumplimiento de condicionalidades educativas y sanitarias ligadas al “desarrollo humano”. Tal concepción de la asistencia apeló a dos perspectivas: por un lado, las elaboraciones sobre el carácter multidimensional de la pobreza, que resaltaba sus dimensiones subjetivas; y las concepciones de justicia sostenidas en el principio de la diferencia, según el cual los programas debían operar mediante una “discriminación positiva” para privilegiar a aquellos grupos perjudicados en la competencia mercantil por desigualdades de origen. La inversión social y la promoción de capacidades exigían conservar intervenciones específicas y tratamientos particularizados según los perfiles poblacionales. El programa mexicano *Progresar* o el *Bolsa Familia* brasilero se presentaron como casos exitosos a retomar: las transferencias monetarias variaban según la composición familiar y las contraprestaciones exigidas para su percepción se adecuaban a problemáticas específicas como la deserción escolar, la baja empleabilidad, entre otras. Estas experiencias se retomaron en la propuesta del *Ingreso de Desarrollo Humano*, elaborada en 1997 por el SIEMPRO con asistencia del BID.

En el Primer Congreso de la AAPS, Amadeo polemizó activamente con aquellas propuestas de transferencias universales, reinstalando el valor de la selectividad:

Hay algunos autores en la Argentina que están planteando con mucha fuerza que la política focalizada es una política de degradación; plantean también que es necesario subsumir todos los demás programas y hacer solamente programas universales. Yo tengo otra visión al respecto: no todas las personas tienen las mismas posibilidades de convertir oportunidades en logros; las historias de pobreza de las comunidades son diferentes y no se puede tener una mirada homogénea de la sociedad como si ella fuera unívoca en su capacidad de procesar sus situaciones y sus historias de pobreza. Por lo tanto, la contradicción absoluta entre política universal y política focalizada debe ser repensada. ¿Cómo trabajar sino los problemas propios de la adolescencia pobre o empobrecida? ¿Cómo trabajar los problemas de las diferentes posibilidades de inserción en el mercado laboral? ¿Cómo trabajar las especificidades de las comunidades? ¿Cómo lograr desarrollos comunitarios que potencien el desarrollo de las personas si vemos a la sociedad con una mirada plana? Cualquiera que sea el valor del ingreso, yo creo que tenemos que pensar seriamente si es necesario, viable y deseable, la desaparición de cualquier mirada focalizada. (Amadeo, en AAPS, 2002: 73)

Desde esta red de saber, el llamado a *universalizar* las protecciones hacía referencia a la necesidad de resolver las falencias relevadas en la aplicación de los métodos de focalización en el campo asistencial, admitiendo la existencia de “errores de exclusión” a superar. Esto, sumado a la continua reducción de la cobertura de la seguridad social, justificaba el objetivo

de ampliar el alcance de la protección social. Sin embargo, el logro de una cobertura total no negaba la conveniencia de tratamientos particularizados, ni tampoco la diferenciación de los beneficios percibidos según perfiles poblacionales. Este punto se fundamentó, paradójicamente, en una crítica a la universalidad, hecha en términos de su “uniformidad”. El argumento era que la preservación de la selectividad era una condición y un vehículo para alcanzar una efectiva universalidad, considerando las necesidades particulares de las poblaciones pobres en relación con los bienes y servicios públicos. El ejemplo habitual que ilustraba el problema era la falta de acceso a servicios por definición universales, como la salud y la educación. Se estimaba que ciertas políticas selectivas podrían atender a los particulares obstáculos en la accesibilidad, que comprendían desde aspectos monetarios hasta el desaliento y la discriminación. En otros términos, las intervenciones selectivas se planteaban como un medio para garantizar la universalidad de dichos servicios, interviniendo sobre las exclusiones de hecho. Las condicionalidades exigidas en salud y educación de las transferencias de ingresos que estaban implementándose en la región podían, potencialmente, cumplir ese rol (Sojo, en AAPS, 2002). Si este problema resultaba insoslayable –y aún lo es–, otra ausencia en los servicios públicos era la de las clases medias y altas, que en esos años fugaron hacia el mercado: ¿su presencia no era, acaso, también vital para hablar de una educación o una salud universales? Esta ausencia nos señala los límites de la reflexión sobre las dimensiones sustantivas de la universalidad, relativas a la recreación de una comunidad de “semejantes”, aun atendiendo a las necesidades particulares y de grupos (Grassi, 2013). El problema conceptual no es menor si consideramos que el reconocimiento de la reciprocidad y la interdependencia es una condición vital para un trato igualitario (Elías, 2003; Heller, 1994; Dubet, 2011). Este punto hace a una dimensión sustantiva de la universalidad, que la diferencia de otros conceptos, más bien empíricos, como el de cobertura total de la población mediante servicios de calidad disímil o de total cobertura de un *target* poblacional específico.

Bajo estas discusiones, ya en el proceso de salida de la crisis, distintos núcleos de *expertise*, como el del Observatorio Social, el Grupo Sophia, CIPPEC, convergieron en la propuesta de constituir un esquema de transferencia de ingresos mínimos, de carácter no contributivo, que alcanzara “a todas las familias del país en situación de pobreza” (Larreta en AAPS, 2004), sin importar la condición laboral de la jefatura de hogar. El estatuto de derechos de las transferencias monetarias fue un asunto crucial en la agenda experta, porque en él se encontraba la posibilidad de superar las relaciones clientelares asignadas históricamente al campo asistencial. En este sentido, resulta esclarecedor volver al concepto de “derecho a la inserción” que, formulado por Pierre Rosanvallon (2011), fue releído por esta

red de saberes. Al acuñarlo, el filósofo francés polemizaba con las propuestas de rentas ciudadanas cuestionando que el ingreso *per se* pudiera ser vehículo de integración y, en cambio, destacaba la importancia de un “derecho a la utilidad social”, pues no se trataba del “derecho de vivir” sino del “de vivir en sociedad” (Rosanvallon, 2011: 125). Bajo este esquema, las contraprestaciones por los ingresos transferidos –educativas, sanitarias, formativas, laborales- eran valoradas porque ejercían una “responsabilización” de la población asistida en la realización de actividades útiles para sí y para el conjunto social. Estos argumentos se difundieron notablemente en el campo especializado local, produciéndose activas apropiaciones:

Las contraprestaciones son las que generan un compromiso y favorecen la inserción (...). Lo planteo en función de un rumbo de política social que tiene que ver con algunos elementos más permanentes. El desafío es cómo logramos reconvertir la acción social tradicional, que es en definitiva paternalismo del Estado, por más que en el discurso tratemos de plantearlo de otra manera. (Neri en AAPS, 2002: 89)

En los debates nacionales sobre los beneficios de condicionar las transferencias monetarias se perfiló una relación de jerarquía entre la finalidad distributiva de los programas asistenciales y el objetivo de reinserción, postulado como su móvil más profundo. La primacía de la reinserción, por sobre la distribución, tenía una arista económica y también un sentido moral. Por un lado, se argumentaba que sin inscribirse en una estrategia de inversión en los activos productivos de las poblaciones pobres, los programas de transferencia de ingresos podían recaer nuevamente en el asistencialismo criticado, al aliviar los síntomas de la exclusión sin incidir sobre sus determinantes, ligados con la inempleabilidad. De modo que serían otro medio, quizás más transparente o mejor gestionado, de mantener a los grupos excluidos en condiciones de dependencia económica, privándolos de una participación genuina en la sociedad, cuyo núcleo era el trabajo mercantil. Pero, además, la obtención de ingresos públicos sin una contrapartida del individuo asistido instalaba el riesgo de degradación de los valores, agravando los efectos subjetivos de la falta de trabajo. La “tendencia a revalorizar el concepto de contraprestación social”, como se argumentaba en un documento del OS, se asentaba en la pretensión de “multiplicar el impacto de la asignación [monetaria] en términos de educación, de salud, de tareas comunitarias para que las personas puedan potenciarse y no limitarse a partir del ingreso” (Amadeo en AAPS, 2002: 73). Las condicionalidades se presentaron como una vía para evitar que la dependencia económica se tradujera en dependencia moral: no bastaba con instalar derechos, sino que era preciso reponer las obligaciones que estos traen aparejadas. En suma, hablamos de una “orientación productiva de la asistencia” para destacar el hecho de que los valores morales que fundaron su

deber ser fueron remitidos a la productividad y la autosuficiencia. Por eso, si se garantizaba un piso de ingresos, debían reinstalarse las obligaciones y responsabilidades de quienes lo percibieran con el Estado y con el conjunto social.

Si bien el principio contributivo se descentraba como criterio de acceso a la protección, reingresaba al debate para pensar los contenidos y establecer el estatuto de los programas no contributivos. En esta línea, se planteó la necesidad de reformular la relación entre la asistencia y la seguridad social, proponiéndose una articulación entre ambos sistemas, más que una integración, como se dejaba ver en las propuestas del FRENAPPO. Lo distintivo de estas miradas expertas fue la preservación de la frontera entre ambos sectores, que cristalizó en el estatuto supletorio de lo *no* contributivo, más asociado con la sospecha de dependencia (económica, moral y política) que con la realización de una vida autónoma. Las diferencias en los diseños institucionales propuestos por las redes de *expertise* ligadas al campo de la política social hablan de discordancias en los sentidos asignados a la universalización, a la protección y al par autonomía/dependencia. El contrapunto más palpable entre los fundamentos de las rentas ciudadanas y los de los PTCI está dado por la definición de la protección no contributiva como un soporte de la autonomía personal, o bien, como medio de un pasaje de la dependencia hacia la independencia económica. Estas miradas arrojaron distintos contenidos del trabajo como núcleo de los procesos de integración social: mientras que para el primer caso, las protecciones colectivas eran condición de su rol integrador; en el segundo, parecía ser la autosuficiencia el criterio definitorio de la reciprocidad y la pertenencia al conjunto social. Estas constelaciones de sentido nos hablan de los profundos efectos político-culturales de la reforma social neoliberal en los imaginarios de una buena sociedad y del buen trabajo. La reorientación de las políticas sociolaborales durante el ciclo político abierto tras la crisis de los años 2001 y 2002 no dejaría de remitir a este escenario controversial.

IMAGINAR LOS FUTUROS DEL TRABAJO Y NORMALIZAR (I)
HACIA LA RECUPERACIÓN DEL TRABAJO PERDIDO

De acuerdo con lo analizado en el capítulo anterior, hacia fines de los años noventa la relación entre las transformaciones del mundo del trabajo y los procesos de pauperización movilizó una serie de inquietudes en el campo especializado, ejerciendo un cuestionamiento sobre la disociación entre los registros de la producción económica y la reproducción social que signaba la problematización neoliberal de la cuestión social. En este marco, detectamos la emergencia de la informalidad laboral como problema en los diagnósticos sociales pero mostramos que fueron otras las categorías que explicaron la relación entre los problemas de empleo y la pobreza: la precariedad laboral y la exclusión social. Mientras que la primera perspectiva abrigó la expectativa de revertir el deterioro de la estructura social desprecariando la legislación laboral, la segunda alumbró un rumbo de reinserción para la asistencia social sentando, más que una crítica, una torsión en el campo reformador. La proliferación de diagnósticos pesimistas sobre el futuro del empleo subordinó aquellas imaginaciones políticas organizadas por la expectativa de reconstituir la capacidad integradora del trabajo. Sin embargo, en el proceso de salida de la crisis de los años 2001 y 2002, el campo de expectativas se alteró de forma notable, produciéndose quiebres significativos en las perspectivas sobre los modos de organización del trabajo y de la vida. Los discursos políticos y especializados, progresivamente, confluyeron en la perspectiva de recomponer lo social a partir de la recuperación del empleo. Bajo una creciente normalización institucional, desde el año 2003, las administraciones kirchneristas disputarían la legitimidad de las políticas sociolaborales en base al postulado de que el empleo regular y protegido era la vía principal para la inclusión social. Al compás del continuo descenso del desempleo, comenzó a establecerse el diagnóstico de que las dificultades para cementar este camino tenían menos que ver con la falta de trabajo, como con los déficits en la calidad de las inserciones en el mercado laboral. Así, la informalidad laboral devendría una cuestión nuclear para el campo reformador constituido a lo largo del período.

La materia de análisis de este capítulo es la problematización del fenómeno que organizó el proceso de reforma social del ciclo 2002-2015, la cual convocó e integró los saberes constituidos alrededor de la precariedad laboral y a las redes de *expertise* en que estos se habían formado. Nos ocupamos del proceso de estatalización de los saberes heterodoxos

sobre el mundo del trabajo, a partir del cual se recuperaron como claves de intelección e intervención en los problemas sociolaborales aquellas perspectivas previamente subordinadas en el campo reformador, echando luz sobre la relación estructural entre trabajo y pobreza. Lo cierto es que, al ser convocadas por el Estado en el despliegue de su intervención social, esas redes de saber fueron actualizadas, fundamentalmente a partir del encuentro con los renovados enfoques a propósito de la informalidad laboral, elaborados por la OIT. Entonces, se produjeron continuidades y desplazamientos de sentido en la comprensión de los problemas de empleo, tal como habían sido tematizados en la clausura del siglo XX. El resultado fue la jerarquía asignada a la desprotección social como eje de intervención. El proceso de formalización proyectado comprendió dos aspectos: por un lado, la recomposición de ciertas regulaciones propias de la institucionalidad laboral clásica y la expansión del “trabajo decente”; por otro, la ampliación de las protecciones sociales en aquellos circuitos laborales atípicos. Las imaginaciones políticas sobre las formas de integración social asumieron como un dato innegable la heterogeneidad de las clases populares y trabajadoras: si el “empleo normal” era la vía privilegiada de inclusión, lo cierto es que su extensión sería un proceso de largo plazo, cuya temporalidad y dinámica diferiría según las particularidades de los colectivos laborales. En aquellos casos en los que la reconversión productiva fuera más dificultosa, la ampliación de las protecciones emergía como una vía de formalización en sí misma, neutralizando la vulnerabilidad laboral y su traducción en situaciones de pobreza.

La apropiación por los saberes estatales de los enfoques internacionalmente producidos sobre la informalidad laboral fue posible por cierta afinidad estratégica entre ellos. Las categorías de “economía informal” y “trabajo decente”, incorporadas al glosario ministerial, hicieron decible una utopía de restauración del “empleo normal”, que evocaba una imagen pretérita del mismo como integrador social. De hecho, el respaldo de agencias internacionales como la OIT y la CEPAL hacia la programática oficial fue un elemento relevante en la disputa de su legitimidad en la escena nacional. Esta vocación restauradora se complementó con una perspectiva de reparación de los y las trabajadoras informales, víctimas de una injusticia que, en lo inmediato, podía saldarse incorporándolos/as en los sistemas protectores. Cuando hablamos de “utopía” nos referimos al gesto dominante en estas imaginaciones del futuro, que le restituyeron al trabajo su carácter político y lo resituaron como objeto de deliberación e intervención de la sociedad. Este núcleo estratégico fue el terreno en el que se produjeron articulaciones con otros saberes, sindicales y del empresariado industrial, dándole unidad al campo de reforma social. Así, se produjo en los campos de saber una suerte de

“tripartismo”, homólogo al que pretendía reconstruirse en el campo de la política, como vía para consensuar e institucionalizar compromisos para la regulación del empleo.

Las convergencias, identificaciones y adhesiones entre los saberes estatales, sindicales y empresariales, sostuvieron la problematización de la informalidad laboral como un asunto de desprotección social y su constitución como núcleo de la reforma social. Sin embargo, se trata de unidades inestables, provisionales. El recorrido del capítulo culmina analizando la disgregación de dicha problematización y, en suma, del campo reformador en su conjunto, por la intensificación de las disonancias y controversias en el interior de estas redes de saber a propósito de las perspectivas y contenidos del programa de formalización. Nos enfocamos en una serie de críticas hacia las políticas sociolaborales, producidas por los saberes empresariales y sindicales, en virtud de la persistencia de la informalidad laboral. ¿No era, acaso, un signo del fracaso de la programática oficial o de lo erróneo de sus premisas? ¿La condición protegida del sujeto de trabajo era suficiente para hablar de “empleo formal”? ¿O era preciso interponer variables como la productividad para calificar la calidad del trabajo? En todo caso, ¿cómo solventar esas nuevas protecciones, cuando los y las trabajadoras, por su condición de vulnerabilidad social, no podían participar de su financiamiento? El “buen trabajo” a constituir a través de las intervenciones estatales se constituía, otra vez, en objeto de controversias.

1. De la falta de trabajo al problema de la calidad del empleo. La estatalización de los saberes heterodoxos sobre la precariedad laboral

En el proceso de salida de la crisis de los años 2001 y 2002, advertimos un viraje en el campo de discusión de los problemas sociolaborales, con un progresivo descentramiento del desempleo (que había sido núcleo de las problematizaciones de la cuestión social hacia mediados de la década de 1990) y su relevo por los problemas relativos a la calidad de las inserciones laborales de las clases trabajadoras y populares. Ello nos indica la alteración de la red conceptual establecida entre los problemas sociales, signada por el reconocimiento cada vez más agudo de la relación existente entre los procesos de pauperización y las diversas modalidades de empleo precario e informal. Tal relación se plasmó prioritariamente en los diagnósticos oficiales y entrañó la visibilización de la población pobre en tanto que trabajadora, conmoviendo su asociación unívoca con un espacio ideal de “no trabajo”. Las alteraciones en la discusión especializada de los problemas sociolaborales se acompañaron de la reconfiguración de las relaciones de fuerza en el campo experto local.

La gestión del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) en el MTEySS constituyó un eje crucial en la revisión de los modos de tratar dichos problemas. El programa había sido anunciado apenas Duhalde asumió la presidencia, en enero del año 2002, y constituyó uno de los consensos del “Diálogo Argentino”, espacio que nucleó representantes políticos, profesionales de distintas extracciones, miembros de sectores confesionales (con centralidad de la Iglesia Católica), grupos empresariales, organismos internacionales y sindicatos. De modo que, al menos inicialmente¹⁰⁰, el PJJHD reunió la adhesión de distintos sectores sociales y políticos, como una medida inmediata para contener la crisis social y ocupacional.¹⁰¹ La decisión de delimitar la población usuaria en base a la categoría de “desocupación”¹⁰² fue parte de este consenso inicial: pese a la amplia circulación de las críticas hacia la focalización de los programas asistenciales, ante las restricciones presupuestarias la prioridad de la población desempleada para la recepción de ayuda estatal resultaba casi una evidencia, asentada en la conexión entre desempleo y pobreza y en la más reciente e inquietante presencia de los movimientos de trabajadoras y trabajadores desocupados. Sin embargo, pronto la categoría de desocupación devino escurridiza, en la medida en que, con la recuperación económica, se puso de relieve que la ausencia de trabajo no era la causa única ni principal de los procesos de pauperización.

La *expertise* abocada al monitoreo de la gestión del PJJHD cuestionó de forma expresa la “reducción” de la emergencia laboral al “dramático aumento del desempleo” y puso de relieve otros problemas laborales de “impactante magnitud” registrados entre la población usuaria (MTEySS, 2003: 15). Se argumentaba que las principales causas de la pobreza residían, antes bien, en la profunda inestabilidad ocupacional, el deterioro de los ingresos laborales a partir de la inflación¹⁰³, y en la ausencia de protecciones sociales ante el “ascenso vertiginoso del empleo no registrado” (*idem*). Estos razonamientos tejían otra red explicativa de los procesos de pauperización y una mirada distintiva sobre la población asistida, ya no categorizable como “desempleada”: el problema no era tanto la *ausencia* de relación laboral,

¹⁰⁰ La revisión de la prensa escrita señala que dicho consenso fue fugaz. Distintas instituciones –la Iglesia, grupos empresariales, académicos y organismos internacionales– confluieron en la crítica al PJJHD por su carácter masivo e indiferenciado, pues aglutinaba situaciones laboral y socialmente diversas. El debate de este período muestra la circulación de propuestas que coincidían en la necesidad de diferenciar las intervenciones ligadas a la capacitación para el trabajo de los mecanismos de transferencia de ingresos, lo que da cuenta de la progresiva rarefacción de la categoría de “desocupación”, como trataremos más adelante.

¹⁰¹ La “emergencia social” se sancionó junto con la “emergencia ocupacional” (decreto 165/2002).

¹⁰² Cabe aclarar que el PJJHD incluyó a la población adulta mayor de 60 años sin cobertura previsional.

¹⁰³ En este informe se reconstruían series estadísticas sobre niveles salariales promedios, identificando que entre 1980 y 2002 se había registrado una pérdida del 85% de los ingresos en virtud de los procesos inflacionarios.

como el *tipo* de inserción en el mercado de trabajo.¹⁰⁴ En el tránsito al nuevo siglo, la tradición local en estudios del trabajo permitió echar luz sobre aquellos problemas que estaban siendo reivindicados como objetos legítimos de la acción estatal.

Simultáneamente, estos diagnósticos dieron lugar a un descentramiento del desempleo en su sentido “clásico”, definido por la ausencia transitoria de relación laboral y la dedicación plena a la búsqueda de trabajo, promoviendo una intersección con la informalidad laboral. Durante los años 2003 y 2004 se produjeron dos estudios sucesivos sobre las trayectorias ocupacionales de la población usuaria del PJJHD, que se orientaron a identificar los factores que dificultaban su reinserción en el mercado laboral formal, en el marco de la incipiente recomposición económica y del empleo (MTEySS, 2004b).¹⁰⁵ Estos señalaron que ella se diferenciaba demográficamente de los “desempleados clásicos” (*sic*), identificándose su ocupación como un “empleo de subsistencia”: su posición en el mercado se caracterizaba por un ciclo de elevada rotación entre empleos precarios e informales, en el que la desocupación abierta y la inactividad constituían solo un momento de su trayectoria, lo que daba por resultado una inserción intermitente y muy bajas oportunidades de recalificación.¹⁰⁶ Así, se desestabilizaban dos supuestos: allí donde se había previsto una ausencia de trabajo, se ponían de relieve múltiples ocupaciones y actividades; aunque el atributo de “subsistencia” señalaba que éstas difícilmente podían ser categorizadas como “económicas”, lo que señalaba la ausencia de ciertos atributos productivos de las poblaciones afectadas para reincorporarse al mercado. En conjunto, la inscripción del desempleo en un proceso más amplio de precarización y la desestabilización de su sentido clásico, para yuxtaponerlo con la informalidad, dan cuenta de la jerarquía asignada a los problemas de calidad de las inserciones laborales. Pese a la mejora de las tasas de crecimiento y de actividad, ni el registro del trabajo ni el de las condiciones de vida “reflejaban” estos avances de forma lineal. En 2006, en el marco de un descenso sostenido de la desocupación, los problemas de calidad del empleo se presentaban como un hueso difícil de roer: afectaban a un 65% de la PEA¹⁰⁷ y en los últimos tres años solo se habían reducido al ritmo de un 3% interanual; mientras que,

¹⁰⁴ Numerosos análisis elaborados desde el campo académico coincidieron con los diagnósticos oficiales en señalar que gran parte de los usuarios del PJJHD se mantenían activos bajo el programa, no solo buscando empleo, sino también desarrollando actividades laborales de carácter intermitente (v.gr. MTEySS, 2003; Cortés, Groisman y Hoszowki, 2003; Pautassi, 2004).

¹⁰⁵ Primero, se aplicó desde el MTEySS y el INDEC una edición especial de la Encuesta Permanente de Hogares, dirigida a los usuarios del PJJHD en las principales jurisdicciones del país. Al año siguiente, se amplió la muestra del estudio y se lo complementó con una investigación cualitativa en localidades de menos de 5 mil habitantes.

¹⁰⁶ Nos detenemos en las conceptualizaciones del empleo de subsistencia en el Capítulo 5.

¹⁰⁷ El porcentaje se conforma según las siguientes tasas: 43.6% de informalidad, un 11.2% de subocupación y 10.2% desocupación (MECON, 2008).

según el INDEC, los índices de pobreza continuaban siendo elevados, alcanzando al 39% de la población.¹⁰⁸

La descomposición y recomposición de las representaciones sobre los problemas sociolaborales expresa la alteración de los modos hasta entonces dominantes de interrogar la cuestión social y, en particular, de constituir los saberes estatales acerca de ella, como un capítulo inescindible del proceso de reorientación de las políticas sociolaborales. Proponemos pensar en un proceso de estatalización de los saberes heterodoxos sobre el mundo del trabajo, que alteró la fisonomía del campo experto local, cuando estos pasaron a ser reconocidos y convocados por el Estado en el despliegue de su intervención social. La estatalización de dichas redes de *expertise* entrañó la recuperación de claves de lectura antes subordinadas en el campo reformador, echando luz sobre la relación estructural entre trabajo y pobreza. Supuso, también, la revalorización de un *ethos* experto que reconocía el atravesamiento de los objetos de estudio y de la producción de conocimiento por relaciones de poder: en los años noventa, tales saberes no solo habían desplegado una crítica rigurosa hacia las condiciones y consecuencias de las reformas neoliberales en curso, sino que, en este ejercicio, habían cuestionado la supuesta asepsia de un saber inspirado en una racionalidad tecnocrática.

La constitución de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SPTyEL) en el MTEySS es paradigmática de este proceso. Según el ministro Tomada, su creación en 2003 había buscado consolidar un equipo profesional calificado en el ámbito ministerial, con el objetivo de facilitar la comprensión de “los numerosos y disímiles problemas que enfrenta la situación sociolaboral en el país” para darle “apoyatura de solidez teórica a la gestión” (MTEySS, INDEC, BM, 2005: 9). Esta muestra de reflexividad institucional expresa el activo trabajo por constituir saberes estatales a partir de la valoración de la producción de conocimiento desde y para el Ministerio, como sustento de la intervención en un mundo laboral percibido como complejo y heterogéneo.¹⁰⁹ La formación de la SPTyEL convocó a especialistas de amplia trayectoria, como su directora durante todo el

¹⁰⁸ En 2003, cuando se insinuaba la recomposición económica, el 85% de la PEA estaba afectada por problemas de empleo, principalmente por la ausencia de registro (MECON, 2008).

¹⁰⁹ “El Estado ha puesto un énfasis en la generación de información para apoyar la toma de decisiones (...). Sobre la base de que todas las soluciones para cada uno de los problemas requiere su profundo conocimiento, voluntad de acción y compromiso, se han fortalecido y jerarquizado en la estructura del Ministerio de Trabajo las áreas dedicadas al análisis y monitoreo de las distintas variables vinculadas con el mercado laboral. Son estos estudios los que sostienen y orientan las acciones de los asuntos de Estado en esta esfera de competencias porque la producción, el análisis y la interpretación de información tienen un lugar estratégico en la gestión y en la toma de decisiones, al mismo tiempo que resultan fundamentales a la hora de compartir las preocupaciones en el espacio público” (Novick y Tomada, 2007: 37).

ciclo, la Dra. Marta Novick.¹¹⁰ Investigadores/as reconocidos/as en temas laborales se integraron a la Subsecretaría, como Héctor Palomino en la Dirección de Estudios de Relaciones de Trabajo, o Emilia Roca como Directora General de Estudios y Estadísticas Laborales.¹¹¹ En otros casos, mantuvieron vínculos estrechos mediante asesorías periódicas al MTEySS o, indirectamente, a través de consultorías de organismos internacionales en el marco de proyectos realizados con la cartera laboral.¹¹² Procesos similares se registraron en otras carteras sociales, aunque con *ethos* y perfiles profesionales diferenciados, tema que tratamos en el Capítulo 6, al visitar los saberes de la pobreza y la asistencia.¹¹³

Los saberes estatales, entendidos como aquellos que establecen una relación de mutua constitución con las demandas del Estado (Plotkin y Zimmerman, 2012), presentan, siempre, una dimensión relacional que hace a su proceso de formación y circulación: ésta nos advierte sobre los distintos *locus* implicados en su producción, además del Estado; y sobre su naturaleza polémica, frente a otras tradiciones del campo especializado. En lo que sigue analizamos sus relaciones con los conocimientos producidos en la escena internacional, para retomar, más adelante, cómo se reconfiguraron las posiciones en el campo experto local.

2. La “economía informal” como prisma de análisis

La heterogeneidad de las clases populares produjo un extrañamiento de las representaciones del mundo del trabajo y planteó al análisis el problema de su composición interna y de sus límites. En este marco, encontramos en los documentos usos equívocos, en

¹¹⁰ Marta Novick es investigadora de CONICET desde 1985 y especialista estudios del trabajo. Fue consultora durante los años noventa de diversos organismos internacionales, entre ellos, la OIT, con la que el MTEySS mantuvo un vínculo sostenido en el ciclo 2003- 2015.

¹¹¹ La Dirección de Estudios de Relaciones de Trabajo realizó investigaciones e informes sobre inspección laboral, seguridad social y cumplimiento de la normativa, a partir de los que se construyeron indicadores sobre el desempeño de las políticas nacionales. La Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales monitoreaba el comportamiento del mercado de trabajo y generaba indicadores para la formulación de programas de empleo (MTEySS, s/f).

¹¹² Especialistas como Laura Golbert, Silvio Feldman, Álvaro Orsatti, realizaron trabajos de consultoría para el MTEySS. Alfredo Monza fue consultor técnico principal en el proyecto de cooperación técnica entre la OIT y el gobierno argentino “Enfrentando los retos del Trabajo Decente en Argentina” (2002 y 2003); Emilio Tenti, Fabián Repetto, entre otros, fueron parte de la realización de la Encuesta Nacional sobre Protección y Seguridad Social, del año 2011, con la dirección de la SPTyEL y financiamiento del BM; Luis Beccaria realizó trabajos de consultoría para la OIT, teniendo un rol destacado en las ediciones del Seminario sobre Economía Informal realizadas en Buenos Aires, entre 2009 y 2013.

¹¹³ En el INDEC se mantuvieron los equipos técnicos que en los años previos se habían encargado de la realización de la EPH y habían incluido bloques orientados a la detección del empleo precario. Hasta el 2008 fue dirigida por Cynthia Pok, desplazada con la intervención política del organismo por parte del gobierno nacional. En el MDS se conformaron áreas de estudio que, protagonizadas por profesionales “del territorio”, se orientaron a abordar las expresiones locales de los problemas sociolaborales. Sobre este último punto nos detendremos en el Capítulo 6, pues fue relevante en la organización de las protecciones sociales.

ocasiones intercambiables, de las categorías de precariedad e informalidad laboral, sobre todo en los inicios de la década de los 2000.¹¹⁴ Entre los años 2004 y 2007, se llevaron a cabo, desde el ámbito estatal, una serie de investigaciones que cimentaron la intersección entre el enfoque de la precariedad laboral y la perspectiva sobre la “economía informal”, propuesta por la OIT en el tránsito al nuevo siglo. Esta operación conceptual dio un sentido particular a la informalidad como problema sociolaboral, coadyuvó a la estabilización del “glosario ministerial” en la referencia a los problemas de calidad del empleo, y sentó un marco de referencia para el debate local. La relevancia de la categoría de economía informal nos exigió detenernos en las relaciones de intercambio entre los saberes estatales y los conocimientos producidos por las agencias internacionales de desarrollo¹¹⁵ (AID).¹¹⁶

La escena internacional fue un espacio medular en la alteración del campo de discusión sobre la informalidad laboral desde fines de la década de 1990, en el marco una reelaboración más amplia de las programáticas de dichas agencias, así como de las relaciones entre ellas en el sistema multilateral y con los países latinoamericanos. Al calor de las numerosas crisis financieras y políticas que hacían eclosión en el Sur Global, y que catalizaron el resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal, el rol de los organismos internacionales fue cuestionado, especialmente el de los identificados con las reformas de ajuste estructural, como la OCDE, el FMI y el Banco Mundial. Desde entonces, se desplegó en el sistema multilateral un ejercicio de revisión crítica de dichas reformas: si ellas se habían fundamentado en el diagnóstico de una crisis fiscal, hacia fines de los años noventa el balance negativo de sus resultados se asentó en una tematización eminentemente *social* de la crisis, que promovería un cambio de dirección. Por lo demás, los balances de poder al interior del sistema multilateral se

¹¹⁴ Mientras que en algunos documentos se reforzaba la distinción entre ambas categorías (v.gr. MTEySS, 2004a), en otros se hacía un uso intercambiable (v.gr. MTEySS, 2003, 2004b). Aunque podría parecer una cuestión menor, se derivaban de estas opciones distintas redes causales en la explicación del problema laboral local. Mientras que la precariedad se asociaba a la extensión de políticas que alentaban prácticas de contratación atípicas y a la falta de control sobre la evasión; la informalidad remitía al empleo en condiciones de baja productividad relativa. Los indicadores estadísticos asociados a cada noción eran disímiles: la ausencia de seguridad social y de registro se tomaban como indicadores de precariedad, mientras que para medir la informalidad se consideraba el tamaño de los establecimientos como indicador *proxy* de la productividad.

¹¹⁵ La referencia a estos diversos organismos –internacionales y regionales; financieros y técnicos- como agencias internacionales de desarrollo (Álvarez Leguizamón, 2005, 2013; Corbalán, 2002) enfatiza el hecho de que el horizonte de reflexión y producción programática de su actividad está dado por las formas de organización económica, política y cultural de las sociedades y, en particular, de las periféricas.

¹¹⁶ El desarrollo de este apartado recoge parte de los resultados de nuestra tesis de Maestría (Lijterman, 2020). En ella, examinamos con mayor detenimiento la reconfiguración de los saberes y las redes de *expertise* en el sistema multilateral y nos detuvimos en las relaciones de adhesión y polémica constituidas en el proceso de estabilización de los saberes estatales locales del período 2003-2015. En esta oportunidad, se recuperan elementos centrales de estas relaciones de intercambio, cruciales para comprender las lecturas sobre la informalidad laboral que orientaron las políticas del ciclo en análisis. Podríamos decir que remite a una dimensión geopolítica de la constitución de los saberes estatales.

reconfiguraron: organismos subordinados bajo el Consenso de Washington, como la OIT o la CEPAL, asumieron mayor protagonismo a partir de renovadas alianzas geopolíticas con los países latinoamericanos, cuyos regímenes políticos estaban en plena alteración. El proceso de reformulación de las programáticas de las AID fue entendido por la literatura especializada como Post-Consenso de Washington, noción que enfatiza la estabilización de nuevos acuerdos en la escena internacional, en una dialéctica de rupturas y continuidades con el ciclo precedente.¹¹⁷ Ciertas plataformas de intervención, de generalizada adhesión, encarnarían esos consensos, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a inicios del nuevo siglo, y los Pisos Mínimos de Protección Social luego de la crisis global de 2008, ambas propuestas por las Naciones Unidas. Matizando estas observaciones, nuestro trabajo de archivo sugiere el sostenimiento de fuertes querellas entre las AID durante todo el ciclo de análisis, nucleadas en los modos de definir el trabajo, de imaginar los modos deseables y viables de regularlo políticamente y de pensar la protección de su sujeto.¹¹⁸ Así, la informalidad laboral se constituyó en un objeto de debate en la escena internacional: el modo en que los saberes estatales argentinos participaron de él les dio cohesión, coadyuvando a su constitución.

La formulación del concepto de “economía informal” por parte de la OIT, en el año 2002,¹¹⁹ lejos de clausurar la discusión especializada, le dio un nuevo impulso, registrándose múltiples adhesiones y propuestas alternativas. De las maneras de definir y explicar el fenómeno, se derivaron distintas formas de tejer la relación entre el trabajo y la pobreza, visibilizando, o bien oscureciendo, los vínculos entre la incertidumbre en el registro económico-productivo y la inseguridad en las condiciones de vida. Las conceptualizaciones sobre la informalidad laboral asumieron un insoslayable contenido normativo acerca de la formalidad deseable y viable, esto es, de las garantías y los derechos asociados con el trabajo. En este punto, se desgarraron los consensos generales sobre la necesidad de ocuparse de lo social y de compatibilizar su desarrollo con la racionalidad económica. De allí la politización del debate sobre los problemas sociolaborales.

2.1. *Querellas sobre el trabajo y la protección en el sistema multilateral*

Desde finales de los años noventa, la informalidad laboral asumió centralidad en los

¹¹⁷ Por ejemplo, Molyneux, 2006; Serna, 2008; Lopes, 2011; Cuadra Montiel, 2013; entre otros.

¹¹⁸ Coincidiendo con nuestro análisis, otros trabajos han sugerido la existencia de diferencias entre los organismos en relación con otros tópicos, como la pobreza, el desarrollo. Al respecto, ver Burchardt (2005), Deacon (2005) y Serna (2008). En Lijterman (2019) profundizamos el debate sobre este punto.

¹¹⁹ La definición del concepto se sistematizó por primera vez en la Memoria del Director General de la OIT del año 2002, cuando la Conferencia Internacional del Trabajo se centró en este problema.

diagnósticos sociales de distintos organismos del Sistema de Naciones Unidas. La inseguridad socio-económica se postuló como el fenómeno “clave del decenio de 1990” (OIT, 1999: 61) y se asignaba a la desestructuración de las regulaciones laborales, en la búsqueda de hacer móvil y flexible el uso de la mano de obra. El ascenso de la inseguridad *en y del* trabajo había producido un desplazamiento en la histórica relación entre la pobreza y el desempleo: la vulnerabilidad social ya no se debía principalmente a la falta del trabajo, sino a la proliferación de empleos inadecuados (OIT, 2004). Estos diagnósticos afirmaron que el trabajo en sí mismo, realizado en cualquier condición, no era suficiente para escapar de la pobreza, mucho menos para una vida plena y autónoma (OIT, 2001b, 2003a, 2003b, 2003c, 2007, entre otros). El concepto de *working poor* se definió como una herramienta analítica clave, pues cristalizaba esta gran transformación (OIT, 2004: 4).

Estos análisis cuestionaron la naturalización de la inseguridad asociada al trabajo, señalando que ella tenía lugar con la desconexión, por parte del capital, de todo compromiso con las condiciones salariales y laborales, sancionando “beneficios y riesgos asimétricos” entre él y el trabajo (OIT, 1999: 5). Así, se vislumbraba una causalidad de los problemas sociolaborales eminentemente político-institucional. El efecto de las reformas laborales tendientes a la “radical desregulación” del empleo (CEPAL, 2010: 174) había sido una creciente polarización de los mercados laborales entre un “pequeño grupo de trabajadores asalariados en condiciones regulares” y puestos calificados, y un amplio espectro de “puestos poco remunerados, mal protegidos y, con frecuencia, pasajeros” (OIT, 1999: 36), que dejaban en la “periferia” a contingentes cada vez más numerosos de trabajadores (OIT, 2002: 2). Los técnicos de estos organismos discutieron expresamente las tesis que establecían la baja de los “costos laborales” como la única vía para incrementar la productividad. Aún bajo el dominio de formas flexibles de producción y de empleo, entendidas como una faceta ya irreversible de la acumulación contemporánea,¹²⁰ era posible recobrar una perspectiva aseguradora del sujeto de trabajo y compatibilizarla con la rentabilidad.

Dado que las modalidades “atípicas” de empleo ya no se concentraban en un sector limitado de la actividad económica, de baja productividad, “la expresión «sector informal»” fue revisada por la OIT, considerándola “cada vez más inadecuada, e incluso errónea, para reflejar los aspectos dinámicos, heterogéneos y complejos de algo que en realidad *es un fenómeno más que un «sector»*” (OIT, 2002: 2). Desde entonces, la noción se yuxtapuso con la de inseguridad y pasó a definirse por un triple vector: legalidad/evasión,

¹²⁰ “La estabilidad laboral ya no es una característica dominante en la organización del trabajo”, se concluía en un documento de la CEPAL, fundamentando la estrategia de “flexiseguridades” (2002: 337).

cobertura/desprotección, seguridad/inestabilidad. La categoría de “economía informal” plasmaba estas reformulaciones, pasando a reunir al empleo precario y al empleo en el sector informal. Ambos tenían en común déficits, de distinto tipo e intensidad, en una o más de las dimensiones de la seguridad del empleo.¹²¹ El reemplazo del término “sector” señala el descentramiento del anclaje productivo del fenómeno respecto de las primeras conceptualizaciones. Así se produjo un triple desplazamiento de sentido: se diluyó la asociación de la informalidad con el desarrollo periférico; en consecuencia, dejó de pensarse como un fenómeno transitorio; y finalmente, perdió su homogeneidad interna, al hacer referencia a sectores productivos, sujetos y espacios sociales diversos. La economía informal pasó a definirse por su carácter “polifacético” y “heterogéneo” (OIT, 2006) y por las fronteras difusas con la economía formal, entre las que no existía “una clara dicotomía o división” (OIT, 2002: 4), sino “un continuo económico (...) en el que los déficits más graves se producen en el extremo inferior y en el que las condiciones de trabajo son más decentes a medida que se asciende hacia el extremo formal” (*ibíd.*: 5). Los atributos tradicionalmente asignados al “sector informal urbano” reaparecieron en los documentos de la OIT al estudiar los segmentos inferiores de la economía informal, retomándose sus determinaciones productivas e incorporando entre ellas la cuestión de la empleabilidad de los sujetos.¹²²

El trabajo informal cobró entidad a partir del contraste con el “trabajo decente”, definido como aquel de carácter productivo, adecuadamente remunerado, protegido y con derecho a la sindicalización. Era en relación con él que se identificaban déficits de distinto tipo e intensidad, que permitían ordenar internamente la heterogénea economía informal. Con esto se evidencia el sustrato normativo de ambas nociones: la economía informal era, al mismo tiempo, un concepto y una escala en la que se podía avanzar, gradualmente, hacia mayores grados de seguridad, cuyo extremo era el trabajo decente. Se trataba de volver a trazar los límites entre seguridad e inseguridad en el mundo del trabajo, restableciendo la protección como parámetro de normalidad. El sentido positivo de las protecciones se fundamentaba no solo en los principios de ciudadanía y justicia social, valorados por estos organismos, sino también en un criterio de eficiencia económica: la seguridad en las

¹²¹ “La seguridad del mercado laboral (buenas oportunidades de trabajo derivadas de un nivel elevado de empleo) (...); seguridad del empleo (estabilidad en el empleo compatible con el dinamismo económico); seguridad ocupacional (...) (tener la oportunidad de consolidar un sentimiento de pertenencia mediante el propio perfeccionamiento); seguridad en el trabajo (protección contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales) (...); seguridad para el desarrollo de las competencias (...); seguridad del ingreso (...); y seguridad de representación [sindical] (...)” (OIT, 2002: 4).

¹²² Durante estos años, los análisis cepalinos mantuvieron la distinción entre precariedad e informalidad, que continuó remitiendo a un problema productivo. El análisis del *corpus* documental nos sugiere que esta mirada estuvo subordinada en las Naciones Unidas, bajo el dominio de la perspectiva de la economía informal.

condiciones de vida habilitaba el desarrollo personal del trabajador y de sus capacidades, configurándose como un elemento clave para las nuevas “sociedades del conocimiento” (OIT, 2003c: 7).¹²³ Puesto que se admitían eventuales tensiones entre productividad y protección, se definía al trabajo decente como una “meta móvil”, variable según los grados de desarrollo y los compromisos políticos alcanzados en el ámbito nacional (OIT, 2001a, 2003c, 2014).

Estos análisis y programáticas fueron objeto de réplica por parte de los organismos internacionales de crédito. Sus investigaciones pusieron en cuestión que la tendencia expansiva de la informalidad laboral constituyera, por sí misma, un dato puramente negativo (Burki y Perry, 1998b; BM, 2002; Freije, 2002). En esta línea, se retomaron aquellas producciones que la habían interpretado como expresión de un dinamismo empresarial refrenado por regulaciones estatales excesivas, en consecuencia, como un fenómeno voluntario. Las reconceptualizaciones propuestas por la OIT fueron puestas entre paréntesis, al señalarse que el fenómeno era “objeto de controversias” y “evidencia no unánime”, lo que habilitaba distintas lecturas (Freije, 2002: 10).¹²⁴ ¿Era la expresión de un proceso de segmentación del mercado laboral, o bien, la manifestación de un cambio en las preferencias individuales acerca del trabajo? Los análisis de los bancos internacionales propusieron generar una síntesis de las explicaciones en contienda (Freije, 2002). En 2007, estas reflexiones se articularon en un escrito auspiciado por el BM, intitulado *La informalidad, escape y exclusión* (Perry et al, 2007).¹²⁵ Aquí se argumentaba que, puesto que los agentes en actividades no registradas no constituían unívocamente trabajadores/as desplazados/as, era preciso considerar la posibilidad de un ingreso voluntario a la informalidad, que podía darse de forma complementaria a procesos de segmentación y polarización de los mercados laborales. La apuesta por integrar visiones “aparentemente irreconciliables” (BM, 2007: 80) descentró las causas político-institucionales y productivas que asignaban al fenómeno las hipótesis alternativas, elaboradas por la OIT y la CEPAL, desnaturalizaba su sentido e introducía un elemento intensamente discutido por ellas: su racionalidad cultural-comportamental. Tanto el BM como el BID propusieron realizar estudios cualitativos, sobre

¹²³ Postulando al conocimiento como un factor crucial de los nuevos sistemas productivos, se señalaba que la reducción de los costos laborales podía ponerle un techo a la productividad a largo plazo (OIT, 2001a: 19). Se demostraba que los países cuya flexibilidad laboral y productividad eran mayores, contaban con un fuerte sistema de seguridad social.

¹²⁴ Si bien se admitía que la OIT había avanzado en proponer una definición operativa del sector, se señalaba de forma crítica que los estudios realizados por este organismo y otros como la CEPAL arrojaban mediciones contradictorias entre sí, obturando la elaboración de estadísticas comparables.

¹²⁵ El texto antes citado de Freije, auspiciado por el BID, es previo y contiene la misma secuencia argumental, de modo que es un claro antecedente. El documento del BM del año 2007 estructuró estos análisis como perspectiva analítica y ordenó la producción posterior del Banco.

todo experimentales, para analizar las motivaciones de los agentes en su opción por la informalidad y, así, determinar el peso de la exclusión y el de la salida voluntaria de la formalidad para cada caso nacional.

Las y los especialistas particularizaron una serie de situaciones en la que, lejos de un “refugio”, la informalidad laboral constituía una “opción óptima” para los agentes (Freije, 2002: 21). En estos casos, se le asignaban “diferenciales compensadores” de sus costos que la hacían elegible: ventajas económicas, como por ejemplo las vinculadas al ahorro correspondiente a los “impuestos del trabajo”; y subjetivas, como la ponderación de la creatividad, la innovación y la autonomía en lo relativo al trabajo (Bosch *et al.*, 2013). Se trataba de motivaciones individuales alejadas de la vieja imagen del trabajo asalariado y protegido, que la perspectiva del trabajo decente evocaba como ideal a recobrar.¹²⁶ Así, en los documentos de los bancos internacionales, solo una parte de los empleos informales se asoció con procesos de “exclusión”, generados en fallas estatales que bloqueaban el acceso a los mercados formales. Entre ellas, se destacaban los elevados costos de la fuerza laboral, así como los impuestos a la actividad económica, que impulsaban a los actores económicos a tomar medidas defensivas, ubicándose en sectores de “fácil entrada” pero baja rentabilidad. Bajo estos argumentos, las hipótesis sobre la segmentación de los mercados laborales, elaboradas por los enfoques heterodoxos y supuestamente contempladas en la propuesta conceptual, quedaban completamente desplazadas en su sentido. El resultado de la distinción entre el “escape” y la “exclusión” era el trazado de una línea divisoria entre aquellos casos en que la informalidad resultaba problemática y aquellos otros en los que no presentaba consecuencias nocivas para los individuos y la sociedad.¹²⁷ En suma, no constituía un problema en sí mismo, sino solamente cuando revertía en pérdidas de bienestar, ahorro y de productividad, es decir, cuando se yuxtaponía con la vulnerabilidad social. Con ello, el tratamiento del fenómeno se fugó hacia las programáticas de reducción de la pobreza de los organismos financieros.

Esta forma de problematizar la informalidad estuvo entre los fundamentos de la recomendación de dar continuidad a las reformas laborales y de la seguridad social iniciadas

¹²⁶ Los estudios experimentales del BID sugerían que, según los propios individuos, la flexibilidad, la autonomía y la creatividad eran atributos valorados en las decisiones laborales, expandiéndose entre los/as trabajadores/as una “visión empresarial” (*sic*) que priorizaba la toma de riesgo por sobre el aseguramiento. De este modo, señalaban que la disconformidad con los puestos no registrados no necesariamente implicaban que el ideal a lograr fuese el empleo dependiente formal, sino el autónomo formal o inclusive informal.

¹²⁷ Ello queda ilustrado en la tipología planteada en Bosch *et al* (2013) entre: situaciones “óptimas” de informalidad y formalidad, en las que trabajadores y empleadores compartían ventajas; la “evasión”, en la que las empresas se encontraban registradas pero el deseo de las trabajadoras y trabajadores de evitar el aporte a la seguridad social movilizaba el subregistro; y la informalidad excluyentes.

en los años noventa y consideradas inconclusas o en proceso de reversión en la región (Rofman *et al.*, 2008). Puesto que el aumento de la informalidad, forzosa o voluntaria, expresaba –en definitiva– una “decisión masiva de salir de las instituciones formales” (BM, 2007: 22), la reflexión se centraba en “la relación entre el individuo y el Estado” y en el “contrato social disfuncional” que los unía (Perry *et al.*, 2007: 22). Éste tenía, según el BM, una expresión impositiva: las normas tributarias se respetarían (o no) en virtud de la expectativa de obtener beneficios al aportar a la comunidad. A partir de encuestas y estudios experimentales, se explicaba que, en su mayoría, la ciudadanía latinoamericana esperaba bajos retornos de su interacción con el Estado y que tenía pocas expectativas en su capacidad de hacer cumplir la ley. De manera tal que la evasión era el resultado natural de la “fuerte acusación social” hacia un Estado considerado injusto e ineficaz (BM, 2007: 11). En particular, la seguridad social se presentó como un factor decisivo en la opción por la informalidad: para los grupos ricos brindaba pocos retornos en comparación con sus aportes, mientras que los grupos pobres (*sic*) tenían vedado el acceso. Ciertas regulaciones, como las indemnizaciones y las negociaciones colectivas de salario, eran criticadas por proteger en “exceso” a una minoría privilegiada y perjudicar a los segmentos de menor calificación.

La “cultura de la informalidad” se presentaba como un “síntoma” del subdesarrollo de los países latinoamericanos: no de sus estructuras productivas, sino de sus Estados.¹²⁸ La continuidad de las reformas laborales implementadas en la década de 1990 se justificó en la necesidad de gestar un equilibrio más “funcional” entre flexibilidad y protección del trabajo (Alalmo *et al.*, 2015; BM, 2004, 2005, 2007, 2013). Esta mirada se sostenía en una subordinación de la protección a la productividad y en la trasmutación del sentido de la seguridad: ésta no remitía a la extinción de los riesgos, como en su acepción clásica,¹²⁹ pues ellos se consideraban inherentes a la vida humana y el reverso inevitable de las oportunidades (Holzman y Jorgensen, 2000). “Estar seguro” se entendía como el estado que tenía lugar al manejar responsable, eficaz y proactivamente tales riesgos, aprovechando las oportunidades que estos entrañan para expandir la rentabilidad de los activos personales. El ideal de auto-provisión y previsión individual obliteraba los efectos de la subordinación de la vida humana a tales riesgos, por lo demás, desigualmente distribuidos.¹³⁰

¹²⁸ Estos se calificaban como modelos de “de Bienestar Frustrado” y se caracterizaban por una captura particularista de grupos populistas, que dirigían las prestaciones públicas hacia su base electoral, excluyendo a los grupos pobres y gravando a los grupos ricos para financiarse.

¹²⁹ La RAE define como “seguro” a la cualidad de “libre o exento de riesgo”, mientras que éste es entendido como “la proximidad de un daño”. Sentidos que, por otro lado, cementaron la construcción de la protección social durante los Estados de Bienestar.

¹³⁰ La noción de “destrucción creativa” es la que mejor ilustra este punto: según la *expertise* del BM, todo avance

2.2. Controversias, traducciones, e innovaciones locales en el encuentro con los saberes internacionales

La apropiación por los saberes estatales de la perspectiva de la OIT sobre la economía informal debe entenderse como un movimiento de doble dirección: por esta vía, los expertos y las expertas ministeriales participaron de una polémica de alcance internacional, generándose identificaciones, querellas y traducciones de diversas nociones producidas por las AID; y, a su vez, dicha participación mediatizó las confrontaciones con voces locales, en las que la identificación con saberes transnacionalmente producidos constituía un valor en las disputas por la legitimidad del ejercicio experto.

La proximidad conceptual y programática de los saberes estatales con la CEPAL y la OIT dio continuidad a viejas filiaciones entre estas instituciones y la tradición heterodoxa local. Se compartían escuelas de pensamiento y espacios de socialización especializada, como el estructuralismo latinoamericano, en cuya formación y circulación habían tenido participación destacada estas agencias desde los años cincuenta. Durante la década de 1990, habían habilitado espacios institucionales y recursos financieros para el desarrollo de las investigaciones sobre precariedad laboral, especialmente la OIT. También habían constituido un espacio ocupacional para especialistas locales de dicha tradición, que alcanzaban posiciones puramente técnicas en la órbita estatal por ese entonces. Estos lazos, institucionales e intelectuales, se reactualizaron durante nuestro período de análisis, en el marco de un proceso de reconfiguración de las relaciones entre el Estado nacional y las AID. Los vínculos con la banca internacional se descentraron, mientras que el intercambio fue más continuo e intenso con organismos de las Naciones Unidas, siendo la OIT un caso paradigmático.¹³¹

La búsqueda por constituir una mirada nacional de los problemas sociolaborales dio lugar a una recepción reflexiva de las categorías y lecturas “importadas” por parte de la *expertise* ministerial. La intersección entre precariedad e informalidad se produjo en el marco de ciertas continuidades entre la tradición heterodoxa local y el enfoque sistematizado por la OIT. En primera instancia, subyació una identificación teórico-política entre las posiciones

en la productividad supone la destrucción de empresas y puestos de trabajo poco rentables, pero se trata de un proceso creativo porque deja lugar a las iniciativas que producirán mayor ganancia a nivel agregado. Lo que no aparece en estos razonamientos es el sujeto de trabajo y los efectos de tal destrucción en sus condiciones de vida.

¹³¹ Nos referimos al proyecto CRISIS y “Enfrentado los Retos del Trabajo Decente” durante los años 2002 y 2003; el proyecto AREA, “Apoyo a la Reactivación del Empleo en Argentina”, entre los años 2004 y 2006, cuyas recomendaciones fueron relevantes en la configuración de las políticas “activas” de empleo del MTEySS; y los tres planes nacionales de Trabajo Decente (2004- 2007; 2008- 2011; 2012- 2015).

que los saberes estatales ocupaban en el debate local y las de los saberes de inspiración social en las controversias transnacionales. Convergió en la afirmación de una causalidad político-institucional de los problemas de calidad del empleo y en la polémica entablada contra aquellas interpretaciones de la informalidad ya como fenómeno voluntario, ya como producto inevitable del cambio tecnológico. En abierta polémica con ellas, los saberes heterodoxos locales pugnaron por politizar el análisis de la economía y superar el “automatismo del pensamiento” del determinismo económico (MTEySS, 2010: 13). El ascenso de la vulnerabilidad sociolaboral no se trató, entonces, como el producto inevitable de una corriente de cambios económicos inherentes a la globalización, ni tampoco como la expresión de inclinaciones subjetivas hacia un *ethos* empresarial, sino que se entendió como parte de una modalidad específica de regulación de los mercados laborales, en consonancia con un nuevo régimen de acumulación que, desde los años setenta, había desplazado al modelo bienestarista (v.gr. MDS, 2007; MTEySS, 2010). De este modo, las reflexiones sobre los regímenes de empleo, los modelos de desarrollo y los modelos de Estado se penetraron de forma continua. Así se explicaba en un documento ministerial:

El sistema de bienestar liberal tiende a individualizar los riesgos fomentando soluciones de mercado con un Estado subsidiario. (...) Este modelo se profundizó a partir de los años setenta, cuando la globalización y la reconfiguración de la producción mundial, así como la ruptura del esquema definido por el capitalismo *fordista*, debilitaron profundamente sus bases. En términos sociolaborales, las consecuencias de esta transformación fueron negativas: se desestabilizó la condición salarial, creció el desempleo y se precarizaron las condiciones del trabajo (...) y su protección, dando lugar a que un gran número de trabajadores transitara hacia la vulnerabilidad sociolaboral. (MTEySS, 2010: 13)

Desde esta perspectiva, la racionalidad comportamental-cultural asignada a la informalidad fue explícitamente cuestionada. Una publicación conjunta del MTEySS con el BM, del año 2005, cristaliza la discusión con la perspectiva del organismo.¹³² El estudio consistía en la implementación de un módulo especial de la EPH en el Gran Buenos Aires para detectar la informalidad y recabar información estadística sobre sus “determinantes”, según el Banco, el “escape” y de la “exclusión”.¹³³ El análisis concluía con que el 95% de los y las encuestadas se encontraba en disconformidad con la condición de informalidad y que se mantenían en ella por no hallar mejores alternativas en puestos asalariados. Desde entonces, la interpretación de la informalidad como fenómeno voluntario quedó relativamente neutralizada

¹³² *La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada. Resultados del Módulo de Informalidad de la EPH.* Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, INDEC y Banco Mundial.

¹³³ En el prólogo de la publicación, el responsable de la oficina local del BM indicaba que el interés del organismo era realizar un análisis comparativo entre países latinoamericanos para establecer el peso de estos factores en la extensión del fenómeno.

en el debate local, así como también la idea subyacente de la desafección de las y los trabajadores hacia el modelo clásico de empleo asalariado.¹³⁴

En este sentido, podemos pensar que la posición asumida en la polémica sobre las explicaciones de la informalidad laboral articuló a los saberes heterodoxos del ambiente local y los del sistema multilateral. Pero, además, la categoría de “economía informal” portaba ventajas heurísticas para los saberes estatales locales frente a las demandas de la intervención, en un nuevo ciclo de reforma social. La noción era sensible a dos viejas preocupaciones de las y los expertos heterodoxos, que se renovaban en la coyuntura de recomposición económica: la heterogeneidad creciente del mundo del trabajo y la incidencia del empleo precario, que particularizaba el paisaje laboral argentino en comparación con otros países de la región. La propuesta de la OIT atendía a ambas cuestiones ya que, al descentrar el anclaje productivo del fenómeno, daba predominancia a la protección como criterio “normalizador” del empleo. Así lo expresaba Novick en el análisis de las ventajas y desventajas del concepto:

La OIT incorporó a su tradicional definición de sector informal asociado a actividades de subsistencia en segmentos marginales de la economía, una de las vertientes del concepto precario, asociada al empleo no registrado en actividades formales. Es decir, que se amplió el concepto (...) para incorporar a trabajadores que no están sujetos a la actividad laboral, más allá del sector (...) [de] sus actividades. (2007: 4)

Al mismo tiempo, la adopción de la categoría de “economía informal” fue retomada por su valor normativo. La categoría de “trabajo decente”, que funcionó como su revés, se incorporó a la legislación argentina en el año 2004, en virtud de las relaciones de cooperación con la OIT:¹³⁵ según argumentaban Novick y Lanari (2005), ella condensaba un marco conceptual y operativo orientado a reinstalar el valor social del empleo, lo que respaldaba el horizonte de intervención trazado por los saberes estatales.

[La] enunciación [del TD] ha sido apropiada para reinstalar el debate sobre el derecho al trabajo y no de cualquier trabajo, sino aquel que le dé seguridad, en un sentido amplio, a hombres y mujeres por igual. Desde esta perspectiva, lo ético es tener acceso a un trabajo y que este sea digno, posición que se enfrenta a las ideas dominantes de las últimas décadas. El anhelo de trabajo decente se ha transformado en una herramienta de cambio. (*Ibid.*: 113)

La potencia del programa del “trabajo decente” era su aplicabilidad (*ibid.*, 2005: 113). Además de una ventaja heurística y programática, presentaba una de tipo operativo, en la medida en que habilitaba un abordaje práctico del amplio y heterogéneo espectro de la

¹³⁴ El debate sobre la voluntariedad resonó en otras instancias de debate experto local, como en los seminarios sobre economía informal organizados en Buenos Aires por la OIT entre el 2009 y el 2013. En general se introducía de manera polémica, señalándose su improductividad analítica en la realidad nacional. El estudio del año 2005 se tomó como una evidencia empírica ineludible (v.gr. OIT, 2009; Ruiz Malec, M., Persia, J., Sorokin, I., 2015).

¹³⁵ Argentina fue el primer país en América Latina en incorporar la categoría a su propia legislación.

economía informal. Retomando este concepto, los saberes estatales desplegaron una operación de segmentación por la que se delimitaron subgrupos ocupacionales de mayor homogeneidad interna, cuyas dinámicas obedecían a causalidades específicas. Tal segmentación ofrecía criterios para la planificación de políticas sociolaborales ya que, al dimensionar estos colectivos estadísticamente y evaluar la incidencia de la vulnerabilidad en cada uno de ellos, era posible: a) ordenar los problemas de empleo según su magnitud y gravedad; b) establecer una lógica secuencial de gestión en el tiempo de dichos problemas, diferenciando objetivos de corto, mediano y largo plazo; c) confeccionar dispositivos según las particularidades del segmento de la economía informal del que se tratase.

Las continuidades observadas hacen de lo que podría parecer un giro conceptual, de la precariedad hacia la informalidad, una suerte de actualización de la tradición heterodoxa. El principal desplazamiento está dado por la ponderación de la falta de registro y de seguridad social por sobre otros atributos del empleo atípico, viéndose reducido el sentido de la precariedad laboral. Ahora bien, en la traducción local del trabajo decente se cuestionó expresamente un supuesto de dicho programa, tal como se formulaba en la escena internacional: la idea de que las formas flexibles de organizar la producción habían echado por tierra, de manera irreversible, la estabilidad del empleo, razón por la cual las protecciones debían alterar su anclaje, desde el puesto laboral hacia la persona, durante su ciclo de vida (OIT, 2002; CEPAL, 2010, 2012). Ello remite a la vigencia de la noción de “empleo normal”, que había servido a la delimitación del empleo precario en análisis previos, tal como analizamos en el Capítulo 2. En Argentina, las categorías de economía informal y trabajo decente remitieron, antes bien, a una imaginación política sobre la restauración del rol integrador del empleo.

3. Restauración del empleo normal y reparación del daño social de la informalidad: una reforma en dos tiempos

Según lo analizado previamente, “lo informal” en el mundo del trabajo se delimitó en contraste con la imagen normativa del empleo a constituir a través de una serie de reformas sociales y laborales, cristalizada en la noción de trabajo decente. La dimensión normativa del discurso especializado nos permite abordar su politicidad, pues los diagnósticos y análisis prospectivos tienen por objeto a las instituciones que organizan la vida social en un momento dado, dirimiéndose en ellos posibles principios alternativos para su funcionamiento. Enfocar este nivel del discurso abre la reflexión sobre los modos de representación, desde el propio

campo especializado, de la relación entre la ciencia y la política. Nos detenemos, entonces, en la visión estratégica sobre el mundo del trabajo que organizó la problematización de la informalidad laboral en intersección con la precariedad, aglutinando a los saberes estatales y unificando provisoriamente al campo reformador. Argumentamos que puede ser pensada como una reflexión utópica sobre la restauración del “empleo normal” que, entendemos, se complementó con una perspectiva reparadora de los y las trabajadoras informales, mientras durase el proceso de transición. Tomamos prestada de la filosofía política la noción de utopía porque nos permite analizar las particularidades de este ejercicio de imaginación político-especializada sobre el mundo del trabajo: qué futuro es posible proyectar nos habla, al mismo tiempo, de los límites y las posibilidades identificados para la intervención social.

3.1. *La restauración del “empleo normal” como utopía*

La utopía constituye la forma moderna, por excelencia, de imaginar alternativas societarias a través de la política. En el texto paradigmático de Tomás Moro, *Utopía* (2009 [1516]), se precisan las voces griegas que le dan sentido: *u-topos*, no lugar, y *eu-topos*, buen lugar.¹³⁶ Consideradas en conjunto, estas voces proyectan una significación lejana al sentido peyorativo, comúnmente asignado a la utopía, como mera especulación o quimera irrealizable, que retiene solo la primera de las acepciones. Desde Moro en adelante, las utopías se han propuesto recrear, en el pensamiento, la mejor comunidad política imaginable: su existencia está dada por la capacidad humana de representarla, acto que la vuelve potencialmente real en el plano material. Al mostrar sociedades en pleno funcionamiento, en base a principios alternativos a los del orden existente, los textos utópicos se han convertido en instrumentos de diagnóstico y crítica del presente, haciendo de la vida común un objeto de la acción humana y social (Jameson, 2009). A diferencia del pensamiento político antiguo, la utopía afirma la capacidad humana de imaginar una alteridad sistémica virtuosa y superar una determinada realidad material, recreando la comunidad política (Jameson, 2004; Martínez, 2007). La emergencia del pensamiento utópico contiene la idea moderna de que la sociedad no tiene una existencia natural, sino que sus formas de organización dependen del trabajo político de institución continua de lo social (Lechner, 1984). Más aún, la utopía ha procurado dar respuesta a este problema: ella es artefacto, invención humana (Baczko, 1999). No

¹³⁶ Para nuestra interpretación es sugerente el versículo que da inicio al libro de Moro sobre la isla de Utopía: “Utopía, me llamaron los antiguos, por estar tan alejada. Émula, en nuestros días de la ciudad platónica. (...) Eutopía es el nombre con que merezco ser nombrada” (Moro, 2009: 13). Este sentido comprende tanto al ejercicio humano de imaginar el futuro a modo de utopía, como al objeto del pensamiento utópico.

casualmente, las formas de organizar la producción social han constituido un núcleo central de los textos utópicos. En los modelos totales y autosuficientes de sociedades utópicas (Jameson, 2009), las formas de propiedad, de trabajar y de reproducir la existencia, individual y colectiva, han sido cuestiones ineludibles: la *sociedad de mercado* plantea la libre organización de la producción y del trabajo en el mercado; las *sociedades salariales*, la plena expansión del empleo protegido; el *comunismo*, la emancipación humana respecto del trabajo y a partir de él, en base a la organización social directa de la producción y la distribución.

Progresivamente, la reflexión utópica sintetizó el valor político-cultural que adquiere el futuro para el proyecto moderno: éste se asienta en un registro de historicidad nucleado en la idea de progreso, que define a la historia como una progresión lineal en la que el futuro siempre está “por delante” y dotado de una promesa de mejora, lo que le da jerarquía por sobre el pasado y el presente (Delacroix, 2010).¹³⁷ Al desencantamiento del mundo producido por la negación del fundamento trascendente de la política, le sucedió una nueva forma de reencantamiento dada por la imaginación utópica de lo que no es, pero puede llegar a ser, reivindicada para el campo de la política y de la cultura. Ciencia y política se intersecan en ella, pues el ejercicio de imaginación de comunidades alternativas se ha sostenido en la pretensión de conocer las regularidades de la vida social: la utopía es sueño, pero su potencial realización deviene de su ordenamiento racional. Los futuros imaginados para el trabajo están atados, de hecho, a unas determinadas proyecciones sobre los alcances de la técnica, hilo que inscribe las prospectivas contemporáneas sobre el cambio tecnológico en una genealogía más vasta. En este sentido, la legitimidad de los y las utopistas es disputada por el derecho que le da el *saber* “pensar, imaginar y criticar lo social y lo político” (Baczko, 1999: 67).

Identificamos tres movimientos que definen y caracterizan un *gesto utópico* en la reflexión normativa de los saberes heterodoxos (particularmente de los estatales) en el tratamiento de la informalidad: a) la restitución del carácter político del trabajo, es decir, su reinscripción como objeto de intervención social; b) la rehabilitación de un futuro deseable para los actores del mundo del trabajo, en otros términos, la reivindicación del horizonte de progreso; c) y la inspiración del proyecto reformador en una imagen pretérita del empleo, en base a la cual reorganizar las intervenciones para recobrar su rol de integrador social.

En primer término, la racionalidad asignada a los problemas de empleo por los saberes

¹³⁷ Utopía y futuro se entrelazan: desde el recurso literario de situar las sociedades imaginadas en un tiempo distinto al presente, hasta la frecuente visita de los discursos políticos y especializados al futuro, que se configura como espacio a conquistar. A diferencia de los tiempos de Moro, en que la utopía se condensaba en un lugar remoto e inexplorado, el siglo XX se caracterizó por la inscripción del ejercicio utópico en la reflexión sobre el futuro.

heterodoxos reinscribió al trabajo en el campo de lo político. Como analizamos antes, las explicaciones reconstruidas discutieron, prioritariamente, los determinismos economicistas que habían dominado el campo de discusión de los problemas laborales durante las décadas previas. La racionalidad político-institucional asignada a estos redundó en dos efectos. Por un lado, tendió a desmitificar las hipótesis “del fin” del trabajo y de la historia, definiéndolas como utopías en sí mismas, proyectos de intervención sobre la realidad más que reflejos de ella. Por otro, al echar luz sobre la carnadura política de las teorías sociales y sobre el carácter contingente e histórico de las regulaciones laborales, los saberes heterodoxos afirmaron la viabilidad de reorientar las intervenciones sociales del Estado, rechazando un curso único. La reivindicación del trabajo como objeto de deliberación e intervención social rehabilitó un horizonte futuro de progreso, basado en la reorganización de los mercados laborales –y de la vida social toda– en base a la valoración social del empleo. Novick y Lanari sintetizaban esta reflexión del siguiente modo: “en los años recientes no sólo se instaló la *profecía* del fin del trabajo, sino del fin de la historia, y en este sentido la noción de trabajo decente surge como una *clave para construir futuro*” (2005: 109; destacado propio). Este gesto utópico retomó el impulso que en los años previos había atravesado a saberes académicos, sindicales y populares en la búsqueda por reinscribir el trabajo en la política. Quizás la muestra más significativa de este modo de reflexión sea el libro *El trabajo y la política en la Argentina del fin de siglo*, que reunió las presentaciones del Primer Encuentro por un Nuevo Pensamiento, convocado en 1998 por el Instituto de Estudios y Formación de la CTA y centros universitarios:

En tanto el paradigma [neoliberal] ha transformado al debate económico en el "único debate", la consecuencia es que los procesos sociales pasan a ser entendidos como naturales y, por ende, imposibles de ser modificados. (...) No es en la discusión acerca de las falacias con la que se presentan las leyes de la oferta y la demanda donde deben buscarse los límites que el neoliberalismo le ha colocado a la idea de transformación. (...) Es en la operación de presentar el imperio del poder establecido como ley natural donde desaparece la función creadora de la práctica política. (CTA, UBA: 1999: 13)

En el proceso de reorientación de las políticas sociolaborales que tuvo lugar con la salida de la crisis de los años 2001 y 2002, la noción “sociedad del trabajo”, producida desde el campo especializado durante la década previa, condensó la mirada “total” sobre la sociedad a constituir, demarcando el horizonte de las reformas a operar. La expresión había sido formulada en un artículo de la revista *Nueva Sociedad*, publicado en 1999 por el reconocido abogado laboralista Julio Godio, entonces director del Instituto Mundo del Trabajo.¹³⁸ En el

¹³⁸ Creado un año antes, era parte del repertorio de centros académicos de estudios del trabajo, emparentados con el campo de las políticas, con sindicatos y organismos empresarios, en una intersección entre investigación e

año 2005, el MTEySS reeditó el escrito en una de las primeras ediciones de la *Revista de Trabajo*, lo que nos advierte sobre la referencia que proyectaba el concepto sobre el discurso ministerial y oficial (v.gr. Tomada, 2007, 2010; Recalde, 2014). La “sociedad del trabajo” se presentó como modelo antagónico a la “sociedad de libre mercado” que, instituida desde los años setenta por una “revolución conservadora” global y local, había subordinado la vida humana al mercado y rediseñado el trabajo como bien escaso (Godio, 2005: 118). Hacia fines de los años noventa, el clima ideológico que había hecho creíble la “superioridad del liberalismo”¹³⁹ se había visto conmovido por el incumplimiento de sus promesas y por la irrupción de una amplia “resistencia socio-política” protagonizada por sindicatos, movimientos sociales, sectores empresariales desplazados e intelectuales. Ella había hecho audible “la consigna ‘otro mundo es posible’” (*ibid.*: 119). Y su corazón era *otro* trabajo.

La “sociedad del trabajo” contenía una denuncia sobre la inviabilidad de las sociedades de libre mercado. Godio advertía que el nuevo régimen de acumulación, sostenido en el capital informacional, no sería *políticamente* sostenible en el tiempo sin “estructuras sociales solidarias y generadoras de bienestar social”, pues sin ellas el régimen democrático se vería amenazado (2005: 120). Bajo la consideración del trabajo como “sustancia fundante” de la humanidad y vector del proceso civilizatorio, se vislumbraba que la sociedad de libre mercado estaba sujeta al riesgo de desintegración. Encontramos en el texto una especie de “anti-utopía”, que proyectaba un futuro sombrío para estas formaciones sociales y, con ello, reforzaba la necesidad de viraje: “la construcción de sociedades de trabajo” era un “antídoto civilizatorio” frente al “clima de violencia, racismo y xenofobia” imperante (Godio, 2005: 123). En el documento *La Bisagra*, del MDS, se planteaba una disyuntiva contundente: de un lado, un “país viable”, asentado en el reconocimiento del trabajo como creador de riqueza y de la clase trabajadora como alma de la identidad nacional; del otro, un modelo del “no país”, asociado a la valorización financiera y la exclusión (2007: 135). El neoliberalismo era puesto en cuestión por adolecer de una perspectiva de progreso.

La sociedad del trabajo, en cambio, encarnaba la promesa de una realización más plena de la democracia, a través de la búsqueda de reorganizar el desarrollo en función del reconocimiento del valor social del trabajo. A diferencia de las sociedades de libre mercado, su norte era consagrar el “derecho a existir” que, como precisaba el ministro Tomada, era “un horizonte a alcanzar, más que un estándar” (2007: 83). La orientación utópica es clara en esta expresión. Esta concepción del trabajo cuestionaba su reducción al carácter puramente

intervención.

¹³⁹ Se destacaban la disolución de la Unión Soviética y el giro mercantil de China.

mercantil y, según Novick, era el eje del giro producido en las intervenciones sociales del Estado desde el año 2003:

Los ejes conceptuales fundamentales de este giro fueron, por una parte, una nueva noción del trabajo no ya como un mero problema del mercado laboral sino como eje articulador de las dimensiones económica y social y, al mismo tiempo, como elemento constitutivo de la ciudadanía; y, por la otra, la concepción del empleo como motor fundamental de la creación de riqueza y, por ende, del progreso social. Para esto, una premisa fundamental fue que el trabajo se enmarcara en el esquema del trabajo decente. (2010: 171)

El trabajo asumía un valor social y político determinante en estas reflexiones, al postularse como fundamento de la solidaridad social y “factor básico de ciudadanía” (MTEySS, 2011: 14), articulando derechos y obligaciones entre los actores del mundo productivo (MDS, 2007, 2010, 2015). Al depender de él el reconocimiento recíproco y la realización personal (MDS, 2010), se revestía de un valor moral insoslayable. Bajo esta trama, se restituía la entidad colectiva del sujeto de trabajo, haciendo emerger su condición de sujeto protegido (Ackerman, 2014; Recalde, 2014).¹⁴⁰ En efecto, la sociedad del trabajo contenía, como correlato, una utopía del aseguramiento en relación con la reproducción de las clases trabajadoras y de la sociedad en su conjunto: desde esta perspectiva, solo la vigencia de los derechos laborales era capaz de realizar al trabajo en su esencia, como actividad creativa y socializadora. Esto significaba volver a hacer del empleo una condición asegurada y aseguradora de la vida de las personas y de la sociedad. La seguridad social se reposicionaba como matriz de la protección deseable, a la que se asignaba el objetivo de “asegurar la plena realización” colectiva e individual (MDS, 2007: 264).

En este sentido, la recomposición de un horizonte de futuro anidaba en una recuperación de la tradición bienestarista local. El empleo formal imaginado, las regulaciones, derechos y protecciones a él asociadas, se inspiraba en valores e instituciones característicos de la sociedad salarial como ciclo histórico, en las que la protección social asumía un rol complementario a la actividad económica de los distintos actores del mundo productivo y el Estado “se instalaba en el corazón del dispositivo salarial” (Castel, 1997: 380). De modo que esta perspectiva futura sobre el trabajo entablaba una relación particular con el pasado: el impulso reformador encontraba allí material simbólico para interpretar la experiencia presente y proyectar su alteración. Las memorias históricas del Estado Social se constituían en reserva de energías transformadoras, ante un presente caído y un futuro vaciado de potencial por el dominio de las teorías “del fin”. En el pasado se hallaban claves para constituir alternativas

¹⁴⁰ La problematización jurídica sobre los derechos laborales en la Revista de Trabajo del MTEySS evidencia esta mirada. Era preciso volver a instalar en el campo del derecho la consideración de las clases trabajadoras como la parte “más débil” de la relación laboral, debido a la subordinación y el estado de necesidad con los que ingresaban a la misma.

posibles frente al neoliberalismo. Hablamos de “utopía restauradora” de las memorias, las instituciones y los valores asociados con el empleo conocido por la sociedad argentina durante la versión autóctona de Estado Social. La historia nacional devenía una fuente privilegiada para imaginar un futuro alternativo para el trabajo, recuperando una herencia relativa a su valoración. Como sintetiza Thompson, “cuando el contexto es esperanzador, las energías activas de la tradición son más visibles” (2012: 56). Así lo expresaba Tomada en ocasión del Bicentenario de la Revolución de Mayo:

El siglo XX se abre tras el empeño de la sociedad por alcanzar un equilibrio entre el establecimiento de un orden democrático, el crecimiento industrial y la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores (...). Durante los dos primeros gobiernos del General Perón, la Argentina hizo realidad el acceso de millones de trabajadores a la vida política y social del país. Conocimos entonces y no olvidamos lo que era una “sociedad del trabajo”. (...) Esa herencia de “sociedad del trabajo” ni siquiera fue borrada por dictaduras militares que aplastaron los derechos humanos, con particular crueldad en los trabajadores, ni por el imperio de la globalización neoliberal que se extendió en el mundo desde los años ochenta e impuso un pensamiento único, ante el cual parecía no haber alternativas viables. (Tomada, 2010: 14)

En otras lecturas que habitaban los saberes estatales, la relación entre la utopía de la sociedad del trabajo y el pasado argentino era menos directa. Es que, retomando de nuevo a Thompson, entre las herencias y tradiciones simbólicas y la experiencia social se produce un intercambio continuo, a veces fructífero, a veces árido (2012: 73). Godio, por ejemplo, planteaba que, aunque la sociedad salarial hubiera constituido un “piso civilizatorio” a recuperar, las sociedades del trabajo eran un paradigma aún no realizado en la historia (2005: 117- 120), pues ellas articulaban demandas de nuevos actores del mundo del trabajo, así como de viejos sujetos, como los de la economía informal, desconocidos por aquella. Por su parte, Novick advertía que las condiciones históricas que habían regido el desarrollo del Estado Social en Argentina se habían alterado: ya no existía una economía cerrada ni tampoco un modelo sustitutivo (2010: 162- 164) y, además, las reformas neoliberales habían dejado una huella duradera en las estructuras productivas, laborales y sociales. Entonces, por “utopía restauradora” no sugerimos una búsqueda estratégica ceñida por la mera repetición de aquella experiencia histórica, sino la recuperación de sus valores y energías transformadoras como material simbólico para renovar las imaginaciones políticas sobre el mundo del trabajo.

La idea de una utopía restauradora nos permite enfatizar la relevancia asignada a la reconstitución de un estatuto asociado al trabajo y la fuerte prioridad otorgada a la protección social en base al empleo. A partir de estos elementos, esta alternativa se delimitó de otras, de inspiración social compartida, que realzaron la necesidad de actualizar y renovar las bases del Estado de Bienestar. La estrategia de “flexiseguridad” en relación con el empleo, formulada

por la CEPAL, y los “pisos mínimos de protección social”, propuestos por la OIT, compartían la idea de que las formas contemporáneas de producción habían alterado, de forma irreversible, los modos de “hacer trabajo”, por lo que las protecciones sociales debían adecuarse a la flexibilidad y movilidad como nuevos rasgos del empleo. Los saberes estatales, aun en la proximidad mantenida con tales agencias, discutieron este diagnóstico, no en su consideración de las transformaciones producidas en los regímenes de acumulación, sino más bien en el replanteo ejercido sobre los parámetros de normalidad del empleo. Se trata de improntas reformadoras diferenciadas en sus énfasis: una más asentada en la renovación del Estado de Bienestar, que confirmaba su carácter anacrónico, y otra en la búsqueda de reinstalarlo, al proponerse la ampliación de “una protección social fuerte encarada por un Estado «activo»” (Novick, 2007: 47). Según Novick y Tomada, la reorientación de las políticas sociolaborales en Argentina remitía más a la “revalorización de la protección social fuerte, característica del Estado de Bienestar, antes que a esquemas como el *workfare* de Estados Unidos o el Estado Social Activo [europeo]” (2007: 8).

La utopía moderna se diferencia de otros modos de imaginar alteridades sistémicas puesto que no renuncia a la reconstrucción de un espacio inexistente. Es así que encontramos en nuestro *corpus* documental una reflexión continua por parte de expertos/as y funcionarios/as ministeriales orientada a dar cuenta de las formas de concretar esta visión estratégica, dotándola de realismo político. Política y ciencias sociales confluyeron en esta empresa. Trabajo político de reelaborar los límites de lo posible y “convertir en dominantes a nuevos modos de producción, con capacidades para utilizar para el bienestar de las sociedades los logros tecnológicos y productivos de la autorrevolución del capital” (Godio, 2005: 121). Trabajo de la *expertise* comprometida con la utopía restauradora, ya que probar “su viabilidad” exigía una “lucha por demostrar que constituye un ‘paradigma científico’ verificable” (*ibid.*: 131). El compromiso con la transformación de los modelos de desarrollo parece haberse constituido como una exigencia hacia el campo especializado. En palabras de Tomada, “los modelos de desarrollo son ‘pensamiento-intensivos’” (2007: 75), lo que entraña una relación entre ciencia y política que excedía lo instrumental. En este punto, conviene no pensar lo político como aquello que “desde afuera (...) invade el campo de los intelectuales” para dar lugar a las representaciones que la intelectualidad y la *expertise* construyen de su propia politicidad (Terán, 2013: 276). Precisamente, una condición que habilitó el proceso de estatalización de los saberes heterodoxos sobre el mundo laboral fue que la relación con la política no había sido ajena a estos en el pasado. En su formación histórica había tenido un lugar destacado la crítica hacia los fundamentos y consecuencias de las reformas laborales de

la década de 1990, lo que comprendió el cuestionamiento hacia su “estatuto de verdad” y los principios de justicia que ellas encarnaban. Tal ejercicio crítico¹⁴¹ nos advierte sobre la actitud moral y política de estos saberes, que reconocían el atravesamiento de sus objetos de estudio y del conocimiento mismo por relaciones de poder. Con la estatalización de los saberes heterodoxos, tal actitud trasmutó en compromiso y adhesión con el proyecto ministerial de restauración del empleo protegido. Ello condujo a un resquebrajamiento de la unidad que hasta entonces habían conservado estos heterogéneos saberes, pero a ello nos dedicaremos más adelante.

3.2. *Las temporalidades del cambio social: la reparación de los y las informales como un hecho de justicia en la transición*

Podemos encontrar ciertas respuestas al interrogante por la viabilidad de la “sociedad del trabajo” y por las vías políticas para su concreción en una serie de reflexiones que llevaron adelante las expertas y expertos ministeriales sobre las posibilidades y condiciones de un cambio estructural en el modelo de desarrollo local, de manera tal que habilitase la mentada restauración del empleo protegido. Estas discusiones lidiaron con otra pregunta, que acechaba a los saberes heterodoxos desde finales de la década de 1990 y cobraba fuerza con la recomposición económica en curso: ¿la precariedad había devenido un problema estructural en el mercado de trabajo argentino o era una expresión coyuntural, producto de las reformas sociales y laborales encaradas en los años previos (MTEySS, 2003: 16)? De las formas de contestar este punto se derivaban escenarios bien diferentes para el proyecto de revertir los problemas sociolaborales.

Los saberes estatales tendieron a identificar una serie de alteraciones en el modelo de desarrollo desde la salida de la crisis de los años 2001 y 2002 que, impulsadas en la reconfiguración del comercio internacional y en el giro de las políticas macroeconómicas domésticas, presentaban efectos positivos en el empleo y en las condiciones de vida. La salida del régimen de convertibilidad monetaria en 2002 se consideraba estratégica, ya que con el manejo estatal del tipo de cambio se había logrado reactivar la producción de bienes transables y situar al mercado interno como espacio privilegiado para la demanda efectiva, estableciéndose con ello una relación positiva entre la recuperación del empleo y del consumo (ANSES, 2011; Novick, 2011; Tomada, 2011, 2014). Se destacaban la irrupción de China en

¹⁴¹ Cuando Foucault (2006) se pregunta qué es la crítica, señala que ella interroga a la verdad en sus efectos de poder y al poder en sus efectos de verdad. Estos elementos se entrelazaron en la labor experta de los saberes heterodoxos durante los años noventa.

el comercio internacional, que se traducía en una demanda extraordinaria de *commodities*, y el cambio en los precios relativos, que alentaba un proceso sustitutivo de importaciones en ramas de producción intensivas en mano de obra (Novick, 2010). Pero, más allá de estas variables, según los saberes estatales lo que definía el sesgo integrador e inclusivo del proceso de expansión económica era la recuperación del rol estatal (Novick, 2010: 117), lo que discutía con otras voces del debate local, que señalaban al clima internacional favorable como principal palanca del proceso de recomposición, haciendo de él un movimiento puramente coyuntural. Así replicaban esta idea los discursos oficiales:

Desde las primeras referencias a un simple y pasajero «rebote» económico luego de la crisis, hasta la presencia de un contexto internacional propicio como único responsable principal, la mayor parte del *mainstream* económico internacional y local ha cuestionado la estrategia adoptada. Debe enfatizarse que la evolución favorable de la economía internacional no ha sido aprovechada por todos los países por igual. Dentro de América Latina y el Caribe, sólo la Argentina ha obtenido esas tasas de crecimiento del PBI, lo que razonablemente puede atribuirse a la eficacia de las políticas implementadas. (Novick y Tomada, 2007: 21)

El proceso fue presentado, sobre todo en el discurso político, como la reorientación de la economía y del Estado hacia un “modelo de desarrollo con inclusión social”. En cambio, las producciones dirigidas al público especializado fueron más prudentes al momento de definir si se trataba de un auténtico cambio estructural. Se indicaba que la resignificación del rol estatal parecía volver a darle dinamismo a la rueda keynesiana entre productividad y bienestar, cuyo articulador era el aumento del empleo y de su calidad (MTEySS, INDEC, BM, 2005). La vigilancia estatal sobre los encadenamientos entre producción, inversión, empleo y consumo se planteó como fundamento de la Ley de Promoción del Empleo (Nº 25.877), la primera en ser enviada al Congreso Nacional por el gobierno presidido por Néstor Kirchner, en un gesto profundamente simbólico de la polémica entablada con el ciclo previo de reformas y de la relevancia que en su reversión tendrían las intervenciones sobre el trabajo.

(...) Las políticas laborales y de empleo dejaron de ser una resultante de otras variables y pasaron a ser un eje central en la consolidación del nuevo patrón de crecimiento, fundamentado en la decisión de colocar al empleo en el centro de las políticas económicas y sociales. En este contexto las instituciones claves recuperan su esencia. (Novick y Tomada, 2007: 27)

La conceptualización de la economía informal como un espacio heterogéneo habilitó una reflexión sobre los impactos diferenciados, en profundidad y alcance, de las reformas laborales neoliberales en los distintos segmentos de la actividad económica. Ello sentó las bases de una imaginación política sobre el proceso de recomposición del mundo del trabajo en distintas temporalidades y a través de múltiples dispositivos de intervención. La reposición del trabajo decente era viable, pero no sería inmediata, ni unidireccional. En esta reflexión, los

diagnósticos producidos por el MTEySS dieron centralidad al usualmente conceptualizado como empleo precario, el trabajo no registrado en unidades productivas formales, que según las estimaciones estadísticas explicaba el 30% de la economía informal (v.gr. MTEySS, 2004a, 2004c; MTEySS, INDEC, BM, 2005). Además de ser el segmento más voluminoso, se asociaba a los déficits más importantes de trabajo decente, en ingresos y desprotección social (Kostzer *et al.*, 2005). Las explicaciones del fenómeno pusieron en foco una trama político-institucional compleja. Por un lado, se visualizaba que las reformas laborales de los años noventa presentaban efectos duraderos en el tiempo, no solo en el mercado laboral sino en el propio Estado. El “vaciamiento” de la institucionalidad laboral, en el pasado, había revertido en la fuerte incapacidad estatal para fiscalizar el mundo del trabajo en el presente (Novick, 2007: 12). Además, se llamaba la atención sobre la naturalización del empleo no registrado entre sus principales afectados, las clases trabajadoras (MTEySS, 2013). Si bien las encuestas realizadas por el Ministerio señalaban que para la mayoría de trabajadores y trabajadoras la condición de informalidad era negativa e involuntaria, también registraban que esperaban transitar hacia puestos formales en el futuro, como parte de una trayectoria laboral ascendente (MTEySS, INDEC, BM, 2005). Era posible que, desde el punto de vista de los actores, la informalidad se hubiese constituido en una fase previsible de la vida laboral, lo que significaba que la concepción neoliberal del trabajo no solo había calado en el Estado, sino también en la sociedad. Así lo problematizaba Novick: “la percepción generalizada de que el trabajo informal es una alternativa ocupacional válida y por tanto no constituye una problemática en sí misma (...) le quita valor social al trabajo formal y tiende a promover la informalidad laboral” (2007: 12). La recuperación del empleo perdido implicaba no solo revertir la letra legislativa de las reformas laborales del ciclo previo, sino atender a la intensidad y duración de sus consecuencias en el tejido social.

El resto de los segmentos de la economía informal (el servicio doméstico, el trabajo por cuenta propia, y el empleo asalariado en microempresas no registradas) eran expresiones menos extendidas¹⁴² y se interpretaban bajo otra red causal. Más allá de las particularidades de cada uno, los diagnósticos presentaron un elemento común que explicaba su difícil formalización: la insuficiente dotación de capital de las unidades productivas, por un lado, y la baja productividad del trabajo, por otro (Novick, 2007). Los saberes estatales advirtieron que, en dichos segmentos, las trayectorias laborales se caracterizaban por la permanencia sostenida en el tiempo en puestos de baja productividad, lo que revertía en la progresiva

¹⁴²El trabajo por cuenta propia explicaba un 26% de la informalidad, el servicio doméstico un 18% y, finalmente, el empleo asalariado en microempresas no registradas un 17% del conjunto (MTEySS, INDEC, BM, 2005).

descalificación de trabajadores y trabajadoras y conspiraba contra la posibilidad de migrar hacia puestos formales, aun en la coyuntura de recuperación. Entre la vulnerabilidad laboral y la social parecía desplegarse un proceso “bidireccional”, de mutua determinación, pues la segunda obstaculizaba los procesos de formación y condicionaba la permanencia en inserciones precarias e informales. En este sentido, la *expertise* ministerial no albergó la expectativa de un desarrollo independiente de estos colectivos laborales, mediante un proceso de reconversión productiva. Antes bien, la perspectiva más factible era su progresiva absorción por el empleo formal, mientras se sostuviera en el tiempo su tendencia expansiva (Novick y Lanari, 2005). Así, la *desprecarización* del empleo podría traccionar, en el mediano y largo plazo, la *desinformalización*.

Advertimos, aquí, una forma particular de reflexionar sobre la integración social, que se diferenciaba del modo en que había sido pensada durante los Estados Sociales. Entonces, los problemas de integración habían movilizadado la pretensión de incorporar al “centro” a una periferia del empleo, vista de forma homogénea; pero el diagnóstico de una heterogeneidad profunda de la economía informal, y en consecuencia del mundo del trabajo en su conjunto, fundamentó una mirada modulada de los tiempos, las poblaciones, los instrumentos políticos y las instituciones sociales para recomponer la integración de la sociedad como conjunto unificado. La mirada dicotómica entre trabajadores y trabajadoras plenamente integrados y residuales (Castel, 1997) fue descentrada por el diagnóstico de creciente heterogeneidad y, con ella, el supuesto de mutua exclusión entre trabajo y pobreza. La visualización de temporalidades diferenciadas del proceso de inclusión laboral se acompañó de la afirmación del objetivo de reducir, de forma inmediata, la condición de inseguridad asociada a las inserciones informales en el mundo del trabajo, aun cuando éstas solo pudieran ser reestructuradas en un tiempo largo. En este sentido, la utopía de restauración del empleo productivo, formal y protegido se acompañó de una perspectiva redentora y reparadora de los y las trabajadoras de la economía informal. La protección social adquirió un lugar central en el repertorio de acciones dirigidas a la informalidad laboral: se convertía, en sí misma, en un canal de relativa “formalización”, al estipular ciertas seguridades inspiradas en el empleo formal, con la finalidad de neutralizar la vulnerabilidad que aparejaba un empleo inadecuado. Se dispusieron regímenes especiales de registro, como el monotributo social,¹⁴³ a fin de extender ciertas protecciones contra riesgos del trabajo, aportes previsionales, cobertura de

¹⁴³ El monotributo social se instituyó como un régimen especial de registro de trabajadores y trabajadoras de bajos ingresos que, mediante el subsidio estatal a las cotizaciones, habilitaba el cómputo de aportes al sistema previsional y acceso a una obra social. Se apeló a esta figura en los programas de integración socio-productiva para registrar el trabajo en cooperativas creadas bajo el apoyo estatal y de las organizaciones populares.

salud. Se pusieron en debate las modalidades para extender las protecciones sociales de la seguridad social, como las asignaciones familiares y las jubilaciones. Y, finalmente, se montaron una serie de intervenciones orientadas a fortalecer y promover las condiciones de empleabilidad, actualizándose el sentido de la protección al incorporar la pérdida de capacidades laborales como riesgo.

Desde la perspectiva de los saberes estatales, la reparación de la desprotección social asociada a la informalidad laboral cobraba sentido en el marco de la expectativa de una transición en el mundo del trabajo: se fundaba en el objetivo último de restaurar el empleo formal y protegido y, al mismo tiempo, contribuía a materializar, en el presente, parte de las aspiraciones de este proyecto. El decreto de creación de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social es ilustrativo al respecto: allí se argumentaba que este tipo de acción ampliatoria de la seguridad social se entendía como “una *respuesta reparadora* a una población castigada por políticas económicas de corte neoliberal”, al tiempo que se afirmaba que la “*solución estructural*” correspondía a la creación de empleo formal (Decreto 1602/2009). La relación entre la lógica de restauración y la reparadora puede ser precisada con la referencia a la noción de justicia transicional, elaborada en el campo de estudios de los Derechos Humanos. Se trata de una concepción de justicia característica de períodos de cambio político, suscitados tras episodios de violencia de duración prolongada y huellas profundas a nivel social, que orienta la elaboración de respuestas legales para enfrentar los crímenes cometidos, allí donde el derecho clásico se muestra insuficiente (Teitel, 2003; Philippe, 2019). Esta insuficiencia del derecho moviliza un doble carril de acciones: el relativo al juicio de las responsabilidades por los crímenes, que por su complejidad se inscribe en un proceso progresivo y de largo plazo; y el de la reparación inmediata a las víctimas, que invierte el principio clásico de ocuparse, primero, de las y los autores de los delitos. De este modo, se instala una separación entre la definición de la responsabilidad por los cargos¹⁴⁴ y la reparación, fundada en la expectativa futura de concretar una justicia plena. Es esta pretensión la que hace a su carácter “transicional” y le da a éste un sentido progresivo, no exento de tensiones. El paralelismo con los procesos que examinamos está dado por esa ambivalente separación entre la reversión estructural de la informalidad y la reparación a quienes pasaron a considerarse sus principales víctimas: la parte débil de la relación laboral, los trabajadores y trabajadoras. “Restauración” y “reparación” se asentaban en un mismo principio de justicia: aquel que estipula la vigencia de los derechos sociales con anclaje en el trabajo. Solo que las

¹⁴⁴ En esta línea podría pensarse la creación, hacia fines del período, del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales, que le dio carácter público a las infracciones laborales relevadas por el MTEySS.

cartografías del mundo laboral habían ampliado sus bordes, recogiendo las múltiples y diversas figuras de *working poor*. Aun cuando la realización *plena* de sus derechos laborales no tuviera lugar debido a la persistencia en la informalidad, la pretensión de reparar dicha situación a través de la protección social los reconocía como miembros plenos de la sociedad y pretendía realizar de forma inmediata tal reconocimiento en las condiciones de vida, promoviendo un sentimiento de justicia. Entonces, el objetivo de restaurar los derechos del trabajo y de la seguridad social condujo a la ampliación del sujeto clásico de tales cuerpos normativos, tensionando la tradición corporativa y el derecho laboral clásico.

El desfase entre la perspectiva de restauración del empleo normal y la reparación del sujeto del trabajo informal fue objeto de controversia al interior del campo experto y, entre los saberes estatales, vehículo de un debate continuo con la herencia y la tradición protectoria del justicialismo. En ciertos casos, la discusión sobre el sujeto de la protección social durante el proceso de transición laboral-productivo fue el terreno en el que se plantearon críticas hacia las viejas exclusiones del Estado Social local, pese a los elevados grados de democratización del bienestar (v.gr. Novick, 2010). Como analizaremos con mayor profundidad en el Capítulo 6, tal desfase planteaba la tensión entre la restauración y la renovación de la matriz bienestarista. El marco de este proceso de reformulación –ambiguo, con marchas y contramarchas– era un insoslayable quiebre en las interpretaciones dominantes sobre lo que debe entenderse por justicia, lo que conmovió en particular al campo de los derechos del trabajo como matriz histórica de la construcción de los derechos sociales en el país. En términos de Fraser, una coyuntura de “justicia anormal” (2010), caracteriza más que por la dominancia de un paradigma, por la pregunta abierta acerca de entre *quiénes* existen relaciones de justicia y sobre cómo demarcar los límites de la pertenencia a la comunidad política, que es la condición de legitimidad de los derechos. Según Fraser, en esos momentos se visibilizan las “injusticias transfronterizas”: en nuestro análisis, aquellas que tienen por sujeto a los individuos situados *entre* los registros del trabajo y de la pobreza.

¿La protección social reparaba las consecuencias de la informalidad, considerada como una situación injusta a revertir, o fijaba a las y los trabajadores informales en una inserción subordinada? La centralidad asignada a la recomposición del empleo normal por parte de la *expertise* ministerial nos advierte sobre la imposibilidad de interpretar el conjunto del proceso como una tendencia hacia la normalización de la precariedad en el mundo del trabajo, mediante la extensión de protecciones sociales a cargo del Estado (relevando al empleador de dicha responsabilidad). Por esta vía, simplificaríamos las tensiones que este proceso inauguró, inclusive al interior del campo reformador. Nos dedicaremos a esto en el próximo apartado.

4. Una versión del tripartismo en el campo experto. Cohesión y disgregación de la utopía restauradora

Hasta aquí, hemos analizado la problematización de la informalidad laboral como una cuestión ligada a la desestructuración de las regulaciones laborales típicas y, en este sentido, en intersección con la noción de precariedad, de mayor trayectoria en el campo especializado local. Pusimos de relieve que dicha problematización se organizó en función de la visión estratégica de restauración del "empleo normal" y de reparación del sujeto del trabajo informal, durante la transición hacia la plena formalización. Con ello, también recorrimos el proceso de constitución de saberes estatales, a partir de la relación establecida con la tradición heterodoxa local en estudios laborales y con agencias internacionales de desarrollo de inspiración social. Para concluir el capítulo, analizamos otro jalón de este proceso de problematización, que remite a la constitución relacional de los saberes estatales a partir de las filiaciones establecidas con otras voces especializadas. Esa constelación de elementos de saber y fundamentos de legitimidad dio unidad provisoria a la reforma social del período.

Partiendo de la idea de que los saberes estatales son mutuamente constitutivos de la intervención social del Estado, hemos advertido la conveniencia de no reducirlos a los producidos desde las dependencias públicas, para así captar las voces que, provenientes desde otros *locus*, pueden eventualmente entramarse con aquellos y dar sentido a la política social. Aunque los saberes estatales remiten a una específica posición institucional en el campo de la *expertise*, cuyo centro gravitacional es el Estado, no se agotan en ella: en definitiva, constituyen una red, que puede entramar instituciones públicas diversas (como las universitarias), privadas, vinculadas con el mundo productivo, etc. Para conceptualizarlos, entonces, no es suficiente con describir su inscripción institucional. Cuando Bourdieu analiza el fenómeno estatal, lo define como una "institución instituida" (1997: 98), cuyo poder de dominación no está garantizado *a priori*, sino que se funda en un proceso de concentración de capitales que tiene por condición al "capital simbólico de reconocimiento y legitimidad" (*ibid.*: 103).¹⁴⁵ Es en el ámbito de la producción simbólica donde el dominio estatal se revela especialmente: el Estado, ante todo, ejerce una "unificación teórica" de lo real (*ibid.*: 105). Tal unificación (y su efecto, la universalización) está mediada por los saberes estatales: para

¹⁴⁵ Bajo esta consideración, Bourdieu define al Estado como "la sede por antonomasia de la concentración y el ejercicio del poder simbólico" al disponer "los medios para imponer e inculcar principios duraderos de división conformes a sus propias estructuras" (1997: 108).

Bourdieu las ciencias sociales participan de la construcción del Estado, al ratificar y poner en circulación principios de visión y división del mundo, y al mismo tiempo son hechas por él. Este rodeo nos permite advertir que los saberes estatales no se definen solo por su posición institucional en los campos de saber, sino por el *poder estatuyente* que portan y que los constituye como tales *en* los campos de saber. No hay “saberes estatales” aislados: se definen siempre en relación con otros, sobre los que se apoyan y ejercen influencia, y contra los que polemizan. Analizar los saberes estatales que se constituyen alrededor del proceso de reforma social supone explorar tales constelaciones.

El foco puesto en los “procesos de estatalización” de determinados saberes, nos permite visibilizar las articulaciones gestadas entre conocimientos, instituciones y profesionales de filiaciones heterogéneas.¹⁴⁶ En el período de estudio, la problematización de la informalidad laboral en intersección con la precariedad se asentó en una articulación entre saberes producidos desde el Estado, desde sindicatos y por sectores del empresariado, específicamente, los reconocidos como “industriales”. La expresión “tripartismo de los saberes” representa gráficamente este entramado e ilustra una particularidad del proceso de reforma: las múltiples identificaciones entre los debates especializados y las polémicas que tuvieron lugar en el campo de la política. La construcción de estas redes se montó sobre la trama institucional y conceptual gestada, en los años previos, en la formación y circulación de la tradición local de estudios del trabajo, en la que participaron universidades nacionales, centros de estudios independientes, institutos pertenecientes a sindicatos. Y también en los lazos compartidos con los saberes heterodoxos internacionales, que promovieron el diálogo tripartido. En este encuentro de saberes de improntas conceptuales, posiciones institucionales y legitimidades diversas, la problematización de la informalidad laboral en intersección con la precariedad se consolidó en el debate local. Los articularon tradiciones de pensamiento y diagnósticos comunes sobre el desarrollo y el mundo del trabajo y, sobre todo, la dimensión normativa y la visión estratégica de restauración del empleo en el marco de una reorientación “inclusiva” de la economía. Pero, si una problematización es convergencia de elementos heterogéneos, resulta insoslayable que la unidad resultante, además de provisoria, puede contener fricciones y tensiones. En este sentido, analizamos las disputas por la significación del problema de la informalidad laboral y de las alternativas para su intervención. Finalmente, distinguimos una serie de críticas, dirigidas a la viabilidad de la utopía restauradora del

¹⁴⁶ Ensamblaje que, por lo demás, adquiere una configuración y orientación determinada según el momento histórico. Por eso también es preciso determinar el tipo de relación producida entre el campo científico y el de la política en cada momento.

“empleo normal”, que dieron lugar a la disgregación de estos saberes y, consecuentemente, del campo reformador. Este cuadro plantea el interrogante sobre la condición “estatal” de los saberes estatales cuando su poder estatuyente se ve lesionado.

4.1. Convergencias y compromisos “tripartitos”

Bajo el impulso que registraron los debates sobre modelos de desarrollo, agotado el régimen de convertibilidad monetaria, se produjeron intensas reflexiones sobre los compromisos a establecer entre el capital y el trabajo, resquebrajándose la naturalidad con la que, en los años previos, se había revestido la desfavorable correlación de fuerzas para la “parte más débil” de la relación laboral. Entonces, se activaron las memorias de las experiencias de industrialización, de mediados del siglo XX: de sus fundamentos y resultados, así como de sus problemas y balances negativos. En el diálogo con este pasado convergieron los saberes estatales, sindicales y del empresariado industrial, recreando las tradiciones intelectuales afiliadas con él. Entre la recuperación y la reformulación de las experiencias reconocidas como “predecesoras”, se recrearon nociones sobre el desarrollo nacional que confluyeron en la visión normativa del trabajo decente. Estos ejes unificaron a los mencionados saberes en la problematización de la informalidad laboral como una cuestión relativa al deterioro de la calidad del empleo y de la protección social.

Pese a las diferencias entre centrales y representantes sindicales, los documentos nos sugieren la resonancia de la experiencia sustitutiva de importaciones en la proyección de un modelo de desarrollo endógeno, capaz de articular la expansión de la producción local con el estímulo al consumo popular, a través de la revalorización del trabajo. El lazo entre la cuestión del desarrollo y los problemas de empleo se había gestado en la oposición a las reformas sociales de la década de 1990, cuando se tejió una relación estrecha entre lo que se definió como un régimen de precariedad y el modelo de valorización financiera. La resistencia a las reformas neoliberales alteró de forma perdurable el mapa sindical. Por un lado, se produjo una escisión en la Confederación General del Trabajo (CGT) entre un sector mayoritario, que asumió una orientación adaptativa y defensiva de las prerrogativas corporativas de la dirigencia sindical, y un sector disidente, el Movimiento de Trabajadores Argentinos, de activa oposición (Palomino, 2000). De esa resistencia también nació la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), que renovó el sindicalismo local al proponerse representar a las y los trabajadores precarizados y desempleados. Como los saberes heterodoxos, los producidos en el mundo sindical tendieron a jerarquizar la racionalidad

política de los problemas de precariedad laboral. En ella se fundó la expectativa de revertirlos en tanto se redefiniera, políticamente, el modelo de desarrollo y el rol estatal en la economía. La tensión que emergía en la visión estratégica relativamente común entre la CTA y la fracción opositora de la CGT estuvo dada por la perspectiva de reunificar la heterogénea clase trabajadora bajo el empleo asalariado formal, lo que de hecho cristalizó en estrategias organizativas diferenciadas. Mientras que, en ocasiones, el restablecimiento de un engranaje virtuoso entre producción nacional y consumo obrero parecía poder dar respuesta a los problemas sociolaborales, en ciertos documentos éste se configuró como un problema en sí mismo, debido a las transformaciones globales en la acumulación. El siguiente argumento de Claudio Lozano, entonces director del IEF-CTA, ilustra esta tensión:

Resulta difícil concebir un proyecto de sociedad en común sin abordar en su complejidad el problema del acceso al empleo, en la medida en que el mismo define un umbral de integración para los individuos, sea a partir del acceso al mercado de bienes, al de crédito, al reconocimiento social y a la propia afirmación de la personalidad. (...) La degradación o la negación del trabajo pasan a convertirse en mecanismos de exclusión ya no solo del consumo sino también de los factores que permiten el desarrollo de la propia identidad. Si el trabajo merece ser reivindicado (...) resulta por lo menos complejo, al pretender su disponibilidad para todos, desconocer que estamos en un mundo que necesita de menos tiempo de trabajo vivo para producir las mismas cosas. (CTA-UBA, 1999: 20)

Sin embargo, la inquietud sobre el futuro del trabajo cedía lugar ante la fuerza que ejercía la reinstalación de la política como eje fundamental del cambio económico y social. Así, los problemas laborales se encuadraron en la disputa por los modelos de producción y de consumo capaces de contribuir a una distribución social más justa y a procesos de integración social más plenos. Este argumento tenía por condición la confianza en la capacidad política de las clases populares y trabajadoras, de interponer una alternativa progresiva a los modelos de desarrollo hegemónicos (v.gr. Del Frade, 2012: 117). La CTA, en particular, fue protagonista de la intensa conflictividad social con la que se cerró el siglo XX en el país y también del movimiento regional de resistencia al neoliberalismo, que se expresó con el Foro Social Mundial. Al calor de estos procesos, el carácter evidente del futuro declive del empleo se cuestionó de forma activa:

¿El fenómeno de crisis del trabajo tiene que ver con cualquier distribución del ingreso o solo con la que existe en buena parte del mundo y en nuestro país? Planteado rudamente ¿las asimetrías en la asignación de los recursos, la insuficiencia de la demanda, el subconsumo, no son la contracara necesaria de la crisis del empleo (...)? ¿No merece considerarse al desempleo y al subempleo como un despilfarro de energías sociales e individuales? ¿No es el desempleo y el subempleo un producto y un productor de la sociedad de la desigualdad? (Lozano, 1999: 20- 21; destacado propio)

Las producciones de la CTA de los años siguientes negaron que la pobreza en Argentina se explicara por la exclusión del mercado de trabajo o por la estrechez de su estructura

productiva. Su principal resorte se encontró en la inserción precaria de las trabajadoras y trabajadores en la producción y, consecuentemente, en el ámbito del consumo: “Argentina no es un país pobre, es un país fundamentalmente injusto” (Rameri y Raffo, 2005: 14). El nudo gordiano podría resolverse interviniendo en la distribución. Por eso, como analizamos en el Capítulo 2, la CTA impulsó la propuesta de un *shock* distributivo que, fortaleciendo la capacidad de consumo de las clases trabajadoras, motorizara un proceso de industrialización local y revirtiera en el incremento de demanda de empleo formal. Invirtiendo los términos del problema, se argumentaba que, si el subconsumo se mantenía en el tiempo, entonces Argentina sí se convertiría en un “país pobre”, pues “la capacidad de producción por hombre [sería] menor”, minando las posibilidades de desarrollo (Lozano, Rameri y Raffo, 2005: 10). Nuevamente, la anti-utopía reforzaba la necesidad de una alternativa al neoliberalismo.

En el caso de la CGT, fue con la salida de la crisis que asumió mayor protagonismo en el debate público, especialmente, desde el primer gobierno kirchnerista, cuando superó su escisión interna, reunificándose bajo el liderazgo del otrora sector disidente, liderado por Hugo Moyano (Anigstein, 2019). Desde la perspectiva de la Central, los problemas de empleo se definían, principalmente, a la luz de la perspectiva de la precariedad laboral y fueron concebidos como procesos coyunturales, asociados al ciclo previo de reformas. Por ende, subyacía a ellos una cuestión política y era en dicho ámbito en el que se determinaban las soluciones posibles, argumento que instalaba, nuevamente, el cuestionamiento hacia el fatalismo económico y técnico. El “modelo del desequilibrio perfecto”, ironía con la que el dirigente gremial Gerardo Martínez refería a los programas de autorregulación de los mercados,¹⁴⁷ encontraba su límite en la política. Así, se cuestionó el relego de la justicia social en nombre de la eficiencia y la productividad y se argumentó la necesidad de poner a la economía “al servicio del hombre”.¹⁴⁸ La expectativa que atraviesa los documentos producidos por la Central y las expresiones públicas de sus representantes era la de “reconstruir una sociedad salarial”,¹⁴⁹ aun cuando se aceptara que las condiciones de tal experiencia histórica se habían alterado, fundamentalmente, por el nivel de apertura de las economías nacionales y por la relevancia del sector financiero. También en estos discursos

¹⁴⁷ Tomado de la nota de opinión escrita por él “Recrear la política para superar la crisis”, difundida en su página web personal. La misma no se encuentra fechada pero por las referencias contextuales se estima que fue escrita en el año 2009. Disponible en: <http://www.gerardomartinez.com.ar/pdf/Articulo2.pdf>

¹⁴⁸ Extracto del discurso de Gerardo Martínez en la 93 Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, en Ginebra, 11/06/2009.

¹⁴⁹ Tomado de una nota de opinión escrita por Gerardo Martínez, sin título, fechada en 10/09/2011 y difundida en su página web personal. La misma no se encuentra actualmente disponible, fue preservada en nuestro *corpus* documental.

resonaba la utopía restauradora, en palabras de Gerardo Martínez, “la utopía de una justa distribución de ingresos, con salarios dignos en una sociedad de pleno empleo”.¹⁵⁰ El concepto de trabajo decente reinstalaba el sujeto del trabajo como colectivo, “hace referencia a ser protagonistas de nuestro destino” (Gerardo Martínez en OIT, 2008: 64).

La informalidad laboral se presentó como problema de primer orden para el sindicalismo argentino: no solo abarcaba “ex” afiliados y afiliadas, sino que la extensión del desempleo, la tercerización y el empleo clandestino generaban una presión sobre los mercados laborales, agudizando la competencia y socavando el poder gremial (CTA 1999, 2006, 2010). Los saberes sindicales tendieron a analizar las diversas expresiones de informalidad haciendo eje en el proceso de precarización que subyacía a ellas y les daba unidad (v.gr. Lozano, 1999; Lozano, Rameri y Raffo, 2006; CGT, 2011). Pero la inquietud por el carácter estructural de la heterogeneidad laboral parece haberlos atravesado. ¿Qué hacer con ese *otro* trabajo, que se reproducía en la economía informal y, de forma organizada, en la cada vez más notoria economía social? ¿Y con aquellos trabajadores situados en la frágil “línea que separa el empleo del desempleo”? (CGT, 2011: 36). Las respuestas elaboradas no fueron concluyentes. Con estos interrogantes abiertos como trasfondo, parece haber dominado entre los saberes sindicales la visión estratégica de reconstituir las normas laborales, como vía principal para revertir los problemas de empleo, en el marco de un proceso de cambio de los modelos de desarrollo y de Estado. La presencia insoslayable de la informalidad en sectores representados por ambas centrales movilizó la demanda de disposiciones especiales, que desbordaban la institucionalidad laboral clásica, como por ejemplo en el rubro de la construcción, en el que se adoptaron modalidades novedosas de registro. Más allá de estas iniciativas, la perspectiva estratégica de recomponer el empleo formal que organizó a los saberes sindicales tendió a inscribir a los movimientos sociales de base territorial en un registro más “social” y territorial que productivo. Entre ellos y los sindicatos se gestaron alianzas e identificaciones, pero sobre la base de una relativa diferenciación de los sujetos que cada instancia organizaba y representaba. Un extrañamiento mayor comenzó a plantearse con la creación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) en 2011, que cuestionó la perspectiva estratégica de reinstalación de la sociedad salarial y, con ello, abrió una serie de discusiones conceptuales y políticas sobre el futuro de la organización sindical. Como veremos con mayor detenimiento más adelante, el campo de reforma estabilizado entre los años 2002 y 2015 mantuvo una relación ambivalente con los saberes populares, mientras su

¹⁵⁰ Extracto del discurso de Gerardo Martínez en la 98 Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, en Ginebra, 11/06/2009.

núcleo se organizó en base a los saberes congregados en el mundo productivo “formal”.

Por su parte, una fracción del empresariado local participó del campo de discusión sobre el desarrollo y la centralidad del trabajo, en la crítica ejercida hacia la economía neoclásica como grilla de inteligibilidad de los problemas del crecimiento.¹⁵¹ Como señala Basualdo (2000, 2011), la recesión experimentada desde 1998 había fracturado la “comunidad de negocios” forjada a lo largo de la década, catalizando la oposición entre el sector representado por la Unión Industrial Argentina (UIA) y el de las finanzas, las AFJP y las empresas privatizadas de servicios públicos. El entonces presidente de la entidad, Osvaldo Rial era contundente: “los bancos han sido enemigos de la industria en este modelo económico” (2001: 76). Y explicaba que éste había sido “funcional (...) a una de las más fuertes políticas de privilegios para el sistema financiero, que se tradujo en la transferencia monstruosa de recursos de los productores y consumidores hacia los bancos” (2001: 24). La UIA protagonizó el llamado “Grupo Productivo”,¹⁵² alianza que condujo la “salida devaluatoria” de la crisis de los años 2001 y 2002, bajo la idea de reactivar la “economía real”. La jerarquización del sector industrial en el modelo de desarrollo se presentaba, por especialistas y representantes de la entidad, como un interés compartido con las clases trabajadoras. Se argumentaba que, a diferencia de los sectores financieros y agrarios, la industria era capaz de producir efectos virtuosos entre el crecimiento económico, el trabajo y la reducción de la pobreza, ya que se asentaba en una interdependencia entre la capacidad de compra del asalariado y la demanda efectiva hacia las empresas nacionales. Así, se definía a la industria como un engranaje fundamental para reorientar el desarrollo con miras a la inclusión social¹⁵³ y a la soberanía nacional, repositando al país en el comercio internacional en base a la producción de bienes con valor agregado para la exportación. Ésta sería la nueva vía para volver a hacer realidad la “participación del trabajo en el ingreso nacional del 44%, como era antes” (de Mendiguren, VI Conferencia Industrial, octubre de 2000). Se reactualizaba un dilema histórico, pero esta vez en base a la expectativa de producir para exportar: “nos industrializamos o seguimos siendo un país subdesarrollado importador” (*idem*).

¹⁵¹La Unión Industrial Argentina ha mantenido una presencia destacada en el debate público y especializado, fusionando la legitimidad empresarial con la que otorga el saber técnico. Algunos de sus referentes encarnan esta doble legitimidad, combinando la trayectoria académica con el desempeño de cargos de representación corporativa. Su Centro de Estudios ha congregado economistas de trayectoria y generaciones jóvenes, constituyendo un espacio de formación, investigación y divulgación.

¹⁵²El “Grupo Productivo” nucleó a la UIA, la Cámara Argentina de la Construcción y las Confederaciones Rurales Argentinas.

¹⁵³Tomado del discurso de Héctor Méndez, como representante de la UIA en la 104^o Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, 8/06/2015.

Para abordar los problemas de la economía y del mundo del trabajo que surgían en la transición hacia un nuevo modelo, los saberes industriales retomaron análisis clásicos, como el estructuralismo latinoamericano, y también produjeron cruces con escuelas novedosas, como las teorías económicas evolutivas, que hacían decibles otras preocupaciones sobre el proceso industrializador. Bajo esta matriz conceptual se realizó una serie de críticas hacia el supuesto neoclásico sobre la autorregulación de los mercados que, en los años previos, había orientado las políticas macroeconómicas y las industriales. Los análisis del Centro de Estudios de la UIA (CEU) cuestionaron la presunción de la existencia de mercados perfectos y de firmas “representativas” como punto de partida de los razonamientos, pues se trataba de dos formas sociales que no se correspondían con la heterogénea estructura productiva argentina ni con el funcionamiento de la dinámica empresarial (CEU, 2010). Para los economistas del CEU, la representación construida del cambio económico como un proceso armónico, signado por el aumento creciente de productividad, obliteraba el hecho de que ni el conocimiento ni la tecnología constituían bienes libres, por el contrario, participaban de los procesos de concentración, tal como el estructuralismo latinoamericano había contribuido a develar. En abierta polémica con la política de liberación del sistema de precios hasta alcanzar un “óptimo social”, “la heterogeneidad de los agentes económicos” exigía “la coordinación de la esfera pública” (CEU, 2010: 1).

Las teorías económicas evolutivas también problematizaron las diferencias entre las firmas y el rol del conocimiento como factor productivo. Pero su foco estaba puesto en la dimensión institucional y la organización interna de las empresas como dimensiones del problema de competitividad. Según esta perspectiva, el desarrollo consistía en un proceso espontáneamente desequilibrado y descentralizado, frente a lo que resultaba crucial crear y promover capacidades organizacionales “con eje gravitante en la innovación” (CEU, 2010: 5). Entre ellas eran centrales las *core organizational capabilities*, pues eran las que permitían aprender del entorno y adaptarse a él ante cambios inesperados, sin perder rentabilidad: “la capacidad diferencial de reacción en contextos pocos favorables, con alta flexibilidad para abrir líneas de producción, adaptarse a nuevas tecnologías, ha sido relevante para que las firmas exitosas ganen autonomía y una importante inserción externa” (*idem*). Estas observaciones presuponían la reflexión de que el intercambio mercantil transcendía las fronteras de las economías domésticas: puesto que el comercio era, insoslayablemente global, resultaba imperativo instalar una “visión táctica” de la industrialización que pudiera hacer frente a la competencia externa. Desde este punto de vista, el Estado asumía una función irremplazable, que era la de coordinar a los agentes económicos y gestionar los desequilibrios

macrosociales. En este punto, es clara la distancia con las experiencias previas de industrialización.

Las reflexiones sobre el proceso de industrialización combinaron la afirmación de la centralidad del empleo de calidad, en la que se sustentaba el rol social del empresariado, y la consideración del trabajo como factor productivo, que lo introducía en una ecuación para incrementar la capacidad de adaptación y sostener la competitividad de las empresas. El sentido del trabajo como costo de producción no era novedoso y no dejó de estar presente en el campo de discusión, aun cuando se afirmara su valor distributivo, social y moral. De hecho, ciertas regulaciones estatales fueron objeto de controversia y disputa continua durante el período: las negociaciones salariales, que progresivamente se constituyeron en ocasión para expresar la preocupación empresaria por la tendencia alcista de los salarios; y, luego, las múltiples formas de reversión de las leyes flexibilizadoras de la década anterior. Para dar cuenta de lo costoso del “tripartismo” en la política, en julio de 2006, cuando giró al Senado un proyecto elaborado por la CGT para que las y los empleadores otorgasen una constancia anual de los aportes realizados, Héctor Méndez, representante de la UIA en la OIT, declaraba al diario *La Nación*, en un gesto desmedido:

Hay una honda preocupación en el sector empresario y no nos vamos a quedar mirando cómo pasa la película. Tenemos la certeza de que, cuanto más se cierran los caminos, más injusticia social [habrá]. Incluso se replantearán algunas inversiones. (...) Es una realidad que nos dicen los empresarios: no quieren tomar gente con la amenaza de estas leyes laborales difíciles de sobrellevar. (“UIA, Temor por las reformas laborales”, *La Nación*, 1/7/2006)

Es que, de acuerdo con los saberes empresariales, el círculo potencialmente virtuoso entre productividad y empleo, rentabilidad y protección, podría devenir vicioso si las regulaciones y protecciones se volvían rígidas y costosas. En este orden, se trataba de una cuestión de balance y vigilancia sobre los equilibrios entre estas variables, lo que desplazaba la reflexión de la sustentabilidad política del modelo de desarrollo, hacia la sostenibilidad productiva y económica. En primera instancia, un proceso de desarrollo inclusivo tenía por condición una “empresa sostenible” según los saberes industriales.

En definitiva, el “tripartismo de los saberes” unía de forma frágil respuestas heterogéneas a la pregunta sobre qué es un buen trabajo y qué deberes y obligaciones plantea a los actores sociales. La noción de trabajo decente fungió como un articulador entre las diferentes visiones normativas de estos saberes, aun cuando existieran tensiones entre ellos. En las expresiones sindicales, se asoció con la idea política y moralmente investida del “trabajo digno” (v.gr. Del Frade, 2012; CGT, 2013); mientras que la UIA construyó un “enfoque productivo del trabajo decente”, que destacaba dos atributos del “empleo genuino”,

su calidad y su carácter productivo (v.gr. UIA, OIT, 2014). Las convergencias en los campos de saber se produjeron al tiempo en que se institucionalizó el “tripartismo” en el mundo productivo: luego del primer Plan Nacional de Trabajo Decente (2003- 2007), las siguientes dos ediciones fueron gestionadas y evaluadas por el gobierno nacional, la UIA como representante del mundo empresarial, y la CGT como representación del mundo del trabajo.¹⁵⁴ Ya hacia el año 2010, esta problematización de la informalidad comenzó a disgregarse.

4.2. La disgregación de la utopía restauradora

Desde el año 2007 comenzaron a tener lugar crecientes restricciones económicas asociadas al modelo de desarrollo, que pusieron a la orden del día la “puja distributiva”. La reactivación económica había generado una apreciación del peso argentino que lesionó la competitividad del sector manufacturero mercado-internista, el más intensivo en la generación de empleo (Schorr, 2012). En cambio, la competitividad del sector exportador mantuvo una tendencia al alza, especialmente en el dedicado a los *commodities*. El 2008 fue un año bisagra, no solo por la crisis internacional, cuyos efectos en el corto plazo fueron moderados debido a una serie de intervenciones contra-cíclicas, sino también por el llamado “conflicto del campo” en torno a los impuestos a las exportaciones agrarias. A partir de entonces, se reorganizaron, nuevamente, las alianzas y las oposiciones en torno a la disputa por el excedente extraordinario del agro.¹⁵⁵ Desde 2012 las tensiones se exacerbaron: el clima internacional favorable a la exportación de *commodities* se alteró, agravando los desequilibrios internos; se produjeron efectos en la baja de actividad y la tendencia a la mejora de la calidad del empleo se frenó, cuando no se evidenciaron retrocesos localizados en ciertas ramas de actividad.¹⁵⁶ Los documentos producidos en esos años nos señalan un debate creciente por la consistencia o sostenibilidad del modelo de desarrollo gestado en los años previos, en la que la cuestión

¹⁵⁴ La CGT llegó a constituir un Equipo Multidisciplinario de Trabajo Decente, conformado por representantes sindicales y profesionales, para plasmar tal iniciativa como parte de su “agenda prioritaria”, definiéndolo como “herramienta básica para la Central Obrera” (CGT, 2011: 29).

¹⁵⁵ Inicialmente, las cuatro organizaciones patronales agrarias (la Sociedad Rural Argentina, las Confederaciones Rurales Argentinas, CONINAGRO y la Federación Agraria Argentina) se unieron en la Comisión de Enlace para llevar adelante negociaciones con el gobierno nacional. En la medida en que la conflictividad se agudizó, la burguesía agraria articuló una alianza de mayor amplitud reuniendo el apoyo de sectores vinculados a la producción agroindustrial y agropecuaria (cámaras aceiteras, de fabricantes de maquinaria agrícola, y de alimentos). Esa alianza ganó la adhesión de sectores medios de ciudades y pueblos de las provincias, mientras que el proyecto oficialista no se proyectó del mismo modo a nivel social (Piva y Bonnet, 2013).

¹⁵⁶ Luego de enlentecerse desde el año 2007, hacia 2014 la tasa de empleo se amesetó y hacia 2015 se registraron pérdidas de puestos; se revirtió la tendencia al mayor incremento relativo de los puestos registrados por sobre los no registrados (Cortés y Graña, 2013); y, si bien el desempleo no aumentó, bajó la tasa de actividad y creció el subempleo de 11,3% en 2013 a 14,6% en 2014 (Lindenboim, 2015). La desigualdad al interior de las clases trabajadoras se incrementó por el aumento de la brecha salarial existente entre puestos registrados y no registrados y por el mejoramiento relativo de las posiciones jerárquicas (López, 2014).

del trabajo fue un eje central. En la evaluación de la calidad del empleo creado en el período se ponían en juego criterios diferentes sobre qué era el *buen* trabajo y qué características debía tener para aportar a un desarrollo sostenible. No es sorprendente, pues, que estas tensiones se hayan desplegado en el campo de discusión de la informalidad laboral y, particularmente, a propósito de su “persistencia”, diagnóstico de amplia circulación local.

En esos años los estudios laborales advirtieron un cambio en la composición interna de la economía informal, en la que pasó a ser dominante el segmento de asalariados en unidades no declaradas, para el que los instrumentos privilegiados de fiscalización e inspección no resultaban adecuados (MTEySS, 2011). La ascendente preocupación por el fenómeno se evidencia en las instancias de debate experto y político sobre él, muchas de las cuales se constituyeron en espacios de diálogo tripartito, en continuidad con las formas de negociación sostenidas en los años previos.¹⁵⁷ Las explicaciones sobre la persistencia de un piso elevado de informalidad laboral (o “núcleo duro”, como también se lo nominó) interrogaron la consistencia del modelo de desarrollo, particularmente, en cuanto a la tarea política de compatibilizar el crecimiento con la equidad, la productividad del trabajo con su protección. Si la informalidad persistía, ¿era porque el modelo había fallado o no había podido ser realizado por inconsistencias políticas?, ¿o se debía a que lo que se había producido no había sido más que un cambio coyuntural, no estructural?

Los datos y tendencias estadísticas fueron objeto de una disputa por su interpretación. La *expertise* ministerial y, en especial, el *staff* de gobierno, enfatizaron que, pese a las elevadas tasas de informalidad, por primera vez en las últimas décadas éstas habían registrado una caída histórica, punto que también destacó la OIT (2013). Estas interpretaciones reconstruían los términos de las preguntas: el interrogante no era sobre los factores que sentaban la persistencia del trabajo informal en tasas elevadas, sino por las causas de que éste no hubiera disminuido más. Así, se consideraba que la tendencia predominante en el mundo del trabajo estaba dada por el ascenso del trabajo registrado, que hasta el año 2011 había liderado el crecimiento del empleo global.

La respuesta es que, si bien el crecimiento del empleo registrado fue muy significativo,

¹⁵⁷ Entre los años 2011 y 2015 la OIT organizó cuatro seminarios sobre Economía Informal en Buenos Aires, que reunieron especialistas internacionales, locales, representantes de cámaras empresariales y de sindicatos, y al funcionariado estatal. El segundo y tercer seminario incluyeron, a su vez, mesas tripartitas para el debate de intervenciones especializadas. Durante el año 2013 funcionó en el ámbito del MTEySS la Comisión Contra el Trabajo No Registrado, una mesa interministerial (Industria, Agricultura, Trabajo, ANSES, AFIP) que además contaba con la presencia de distintos actores del mundo productivo: la UIA, la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL), la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA), la CGT, y la CTA. No casualmente, los sectores empresarios incluidos provenían de rubros que se caracterizaban como “trabajo-intensivos” y algunos de ellos con concentración del empleo informal.

no resultó suficiente para reducir el stock de trabajadores no registrados acumulados durante las dos décadas anteriores. (...) La cantidad de asalariados no registrados en los últimos tres años no se modificó, lo que evitó que la tasa de empleo no registrado cayera más de lo que lo hizo. (...) La estabilización de este segmento ocupacional en una fase de fuerte crecimiento económico con creación neta de empleo asalariado constituye un dato positivo, ya que se advierte que en el pasado el trabajo no registrado se ha incrementado en casi todos los períodos económicamente expansivos. (MTEySS, 2011: 71)

Más que un fenómeno enraizado en el modelo de desarrollo vigente, la informalidad laboral se presentó como un “núcleo duro” difícil de remover, porque “[combinaba] los efectos de la erosión del mercado de trabajo durante los ‘90 con los procesos de más larga data vinculados con carencias estructurales de diverso tipo, en el que sobresalen déficit de equipamiento y servicios colectivos”, concentrándose en sectores de baja productividad (Novick y Tomada, 2007: 42). En suma, “esa informalidad, donde además se concentra la pobreza” (*idem*) señalaba un problema de orden productivo y ponía en tensión la racionalidad político-institucional que dominó los diagnósticos ministeriales. Las perspectivas de intervención sobre el mundo del trabajo continuaron gravitando en torno a ella: al decir del ministro Tomada, “con una buena gestión política pueden proveerse empleos, esperanza y crecimiento mientras se construye sostenibilidad” (MTEySS, 2011: 10).

¿Cuáles eran las condiciones para sostener, acaso profundizar, el proceso de cambio? En el centro de esta pregunta yacía nada menos que la viabilidad de la utopía restauradora del empleo normal y la legitimidad de las políticas dispuestas para reparar los daños sociales del trabajo informal en la transición. Desde el MTEySS se apuntó a renovar el programa de formalización a partir de “un enfoque integral de políticas sobre la informalidad laboral”, tal como se lo nominó (OIT, 2009; MTEySS, 2013). Se trataba de pasar de la restauración de la institucionalidad laboral a su refundación, atendiendo de forma prioritaria la situación de los segmentos más vulnerables del mundo del trabajo: la institucionalidad laboral no podría consolidarse sin integrar a aquellas actividades económicas más difusas y a sus sujetos, lo que solo sería posible reformulando sus instrumentos clásicos (Tomada, 2014). Mientras se producían readecuaciones en el derecho laboral para reconocer a trabajadoras y trabajadores excluidos de él,¹⁵⁸ los programas de reinserción laboral y de empleabilidad constituyeron un ámbito privilegiado de acción, junto con la extensión de las protecciones sociales, de la que la sanción de la AUH en 2009 es una expresión significativa. Por otro lado, se renovaron las medidas anti-cíclicas para sostener el empleo formal, así como los instrumentos clásicos de

¹⁵⁸Es el caso del servicio doméstico con la Ley 26.844 y el trabajo agrario con la Ley 26.727. En esta misma línea podría pensarse en la sanción en 2011 de la jubilación anticipada en el rubro de la construcción, bajo una exigencia de aportes notablemente inferior a la del régimen ordinario (Ley 26.494).

fiscalización, receptando con ello las críticas provenientes de distintos sectores sobre sus limitaciones.¹⁵⁹

Frente a las críticas hacia el modelo de desarrollo, los saberes estatales señalaron una “cuestión estructural ‘dura’” por definir: “el modelo de especialización productiva a desarrollar”, entre dos opciones, “la exportación de *commodities* o el avance en el desarrollo de competencias endógenas para aumentar el valor agregado de los productos” (Novick y Tomada, 2007: 42). Si el Estado no avanzaba en acuerdos para definir esta cuestión de largo plazo, advertían, sería “el funcionamiento del mercado el que decidirá el rumbo a medida que la economía avanza” (*ibid.*: 42). Las diferencias de los saberes sindicales y empresariales respecto de los estatales sobre cómo concebir y explicar la persistencia de la informalidad revela la progresiva disgregación del horizonte normativo sobre el proyecto restaurador del empleo normal y su contracara, la redención de los trabajadores y trabajadoras informales. En lo que sigue analizamos tres formas de crítica hacia éste.

4.2.1. La informalidad como síntoma de la inconsistencia del modelo de desarrollo

Desde el año 2008 encontramos en nuestro *corpus* documental una serie de reflexiones y posicionamientos de la UIA y su Centro de Estudios respecto de los avances en el proceso de reindustrialización, la persistencia de la informalidad en el sector y los escollos que se visualizaban para el desarrollo futuro. El diagnóstico de ciertos obstáculos estructurales fundó alertas, primero, y balances negativos, después, en torno a la labor estatal de compatibilizar las racionalidades económica y social. Para seguir estas reflexiones hilamos comunicados corporativos, expresiones de representantes de la entidad y análisis especializados. La siguiente comunicación del año 2008, a propósito de las negociaciones paritarias de ese año, contiene elementos relevantes para el discurso crítico que empezó a desplegarse sobre el horizonte de restauración del empleo normal:

La UIA reconoce que la política económica implementada ha alentado la reindustrialización del país, el trabajo digno, la inclusión social y la distribución equitativa del ingreso. La industria ha respondido con un fuerte crecimiento de la producción, de la inversión y de empleo. (...) El salario industrial (...) estuvo muy por encima del salario promedio. Es indiscutible que la recuperación del poder adquisitivo de la población en general y del trabajador industrial en particular debe mantenerse, pero para lograr este objetivo, es condición necesaria que la economía siga creciendo en un

¹⁵⁹ Al respecto, las leyes 26.476 y 26.940, del 2008 y 2014 respectivamente, apuntaron a establecer regímenes de formalización subsidiados y ajustar las formas de sanción al fraude laboral. La implementación de un registro público de empresarios evasores se inscribe en la búsqueda de renovar las formas de fiscalizar y sancionar dichos comportamientos, visualizando los límites de los instrumentos clásicos. También, cobró relevancia el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), que otorgaba complementos salariales a empresas en crisis. Todas estas líneas se dirigieron al trabajo asalariado en unidades “formales”.

marco estable y previsible. (...) Es necesario que no se vea afectada la competitividad del sector productivo y que no se convaliden expectativas inflacionarias por reclamos infundados. (...) En un contexto de caída de la actividad industrial y una merma significativa de las exportaciones industriales, resulta fundamental evitar la sumatoria de medidas que atenten la cada vez más estrecha competitividad de nuestro sector. (Comunicado con fecha en 19/02/2008, difundido a través de la página web de la entidad)

El extracto expresa una clara defensa corporativa, realizada en nombre de la competitividad del sector, que se definía como el pilar, en última instancia, de un modelo de desarrollo inclusivo y sólido. La competitividad y la productividad del trabajo se identificaron como la condición necesaria para la continuidad, en el largo plazo, de acuerdos distributivos expansivos: ellas constituían las bases genuinas de tales acuerdos. En la Conferencia Internacional del Trabajo del año 2010, Méndez lo sintetizó de forma clara: “sólo la iniciativa privada es capaz de convertirse en el motor más eficaz de un crecimiento sostenido con innovación y mejoramiento de la calidad de vida”. Si bien un núcleo de las demandas empresariales durante todo el ciclo fue la baja de los costos salariales,¹⁶⁰ progresivamente se pusieron en foco ciertas regulaciones y protecciones del empleo, que llevaron a una disputa de mayor intensidad sobre el sentido de la noción de trabajo decente y los contenidos de los programas de formalización. De este modo, la cuestión de la informalidad adquirió protagonismo: para tender hacia una mejora simultánea en el volumen del empleo y en su calidad, era preciso revisar la compatibilidad entre los estándares de regulación y de protección y los incentivos para la inversión empresarial. Entonces, aunque el problema se presentaba como un asunto de viabilidad económica, era propiamente político. Estos argumentos procuraron investir al interés del empresariado industrial de generalidad, incluso en comparación con otras fracciones propietarias, como la agroindustrial, cuyo dominio –se argumentaba– conduciría a una primarización de la economía, perjudicando al trabajo nacional (CEU, 2012).¹⁶¹ Se trataba de reorganizar los acuerdos entre el capital y el trabajo en el sector industrial, bajo un “círculo virtuoso” entre productividad y protección del empleo (UIA, OIT, 2014). La gestión estatal en el mundo del trabajo se contrastó con el ideal de “un Estado eficaz y activo que no limite el potencial de la iniciativa privada, sino que lo fomente y lo *libere* de horcas burocráticas improductivas para el bienestar general”.¹⁶²

¹⁶⁰ “Sin salario no hay mercado y sin mercado no hay inversión de calidad capaz de transformar la matriz productiva. Pero el salario es también un costo de producción importante. Por ello es fundamental compatibilizar la inversión con la distribución, fortaleciendo el círculo virtuoso entre salarios, productividad, formalización e inversión” (CEU, 2013: 39).

¹⁶¹ El contrapunto nos advierte sobre las confrontaciones entre fracciones del empresariado en torno al patrón de intervención estatal en la economía.

¹⁶² Extracto del discurso de Héctor Méndez como representante de la UIA, en la Asamblea Anual de la OIT, 17/06/2010. Éste fue difundido a través de un comunicado publicado en la página web de la entidad, que

Los empresarios argentinos estamos particularmente enfocados en los fenómenos que atraviesan las distintas capas de la informalidad: desde los matices bajo los cuales se presenta, hasta las soluciones que puedan propiciarse para incentivar la formalización. Sabemos que dar respuesta que estén a la altura del dilema implica que todos los actores coincidamos y consensuemos sobre estos tópicos, porque políticas erradas, sesgadas o que presenten desequilibrios para algún sector pueden transformar herramientas útiles en instrumentos perjudiciales. Si no se aborda estratégicamente y en forma equilibrada el acceso a la formalización, *la viabilidad del proceso se trunca*. Hoy está claro que sin empresas sustentables no hay posibilidad de empleo decente ni durable. (Discurso de Héctor Méndez en la Asamblea Anual de la OIT, 9/06/2014; destacado propio)

La entidad industrial puso a circular un diagnóstico sobre los problemas de competitividad del sector que no se anclaba en limitaciones tecnológicas, sino en los costos laborales, en particular, los salariales. Se trataba de un problema relevante para una fracción específica del empresariado industrial, el exportador: mientras que para el sector mercado-internista el consumo popular es un factor de estímulo para la producción, para la competencia en el mercado internacional, el salario y las protecciones aparecen fundamentalmente como costos. De allí que las exigencias del proceso de industrialización se plantearon a la luz de las restricciones sufridas por el segmento industrial volcado al mercado global. La competitividad, la productividad del trabajo y los costos laborales fueron los ejes de una creciente crítica hacia la consistencia del modelo de desarrollo y, en particular, hacia las estrategias de formalización.

Un país con una economía integrada y compleja demandará empleo de calidad y bien remunerado, mientras que una economía con una industria poco diversificada o de bajo valor agregado demandará trabajo menos calificado, con bajas remuneraciones. (...) En ese marco, la incidencia de la informalidad constituye otra problemática distintiva de los países en desarrollo, entre los cuales Argentina no es la excepción. (UIA, OIT, 2013)

La lectura de las dificultades de revertir la informalidad laboral descentró la racionalidad política asignada al fenómeno por los saberes estatales y sindicales y lo reinscribió en un problema de evasión fiscal, ligado con los altos costos laborales. La evasión se presentó como una “estrategia de subsistencia” de las empresas en los mercados (CEU, 2013: 9): aquí ya no se enfocaba a las empresas exportadoras, sino a las que tenían que hacer frente, en el mercado local, a las importaciones provenientes de países cuya producción se sostenía en la disponibilidad de mano de obra barata.¹⁶³ Este giro coincide con los

recogimos en nuestro trabajo de archivo y actualmente no se encuentra disponible. Los dichos adquirieron fuerte gravitación mediática y fueron publicados por distintos periódicos de la semana fechada.

¹⁶³ “La informalidad se vincula con una estrategia de subsistencia de la producción local frente a su déficit de competitividad, que se origina principalmente en la existencia de costos laborales ostensiblemente superiores a los de los principales países productores, como China, India y otras naciones asiáticas. Por lo tanto, en el caso de esta trayectoria, el elevado nivel de empleo informal no se debe a una falencia tecnológica. (...) [En] las actividades de baja competitividad, asociadas habitualmente a reducidos niveles de productividad, la subsistencia de estos establecimientos aparece como viable únicamente mediante la elusión de las normativas legales, impositivas y/o laborales” (Coatz, 2010: 20).

diagnósticos que comenzaron a producirse sobre el proceso de industrialización, que según los economistas del CEU, había entrado en una fase de desaceleración desde 2007, debido a la restricción externa, para entrar en una fase crítica desde 2011, en virtud de la apreciación del tipo de cambio, los problemas energéticos y las mayores tensiones distributivas.¹⁶⁴ De acuerdo con estos saberes, ellos delimitaban obstáculos estructurales a remover para dar continuidad a la reindustrialización. Su persistencia señalaba que, durante las administraciones del kirchnerismo, no se había producido una transformación orgánica hacia un modelo sostenido en una industria fuerte, productora de valor agregado y exportadora (UIA, OIT, 2014). Los problemas estructurales no superados terminaban, así, por limitar el desarrollo del sector y frenar las tendencias de recomposición del mundo del trabajo.

La consolidación de elevados niveles de informalidad se erigió como uno de los principales déficit en materia económico/social de nuestro país. El proceso de crecimiento iniciado en Argentina durante 2002 no logró reducir sustancialmente la tasa de informalidad, que se ubicaba a finales de 2008 en guarismos similares a los registrados durante los últimos años de la Convertibilidad. En consecuencia, se ha transformado en un problema estructural del mercado laboral argentino. (Coatz, 2010: 3)

Desde esta perspectiva, sin “transformación estructural” no habría restauración *genuina* del empleo formal, pues se trataba de un proceso que sería sostenible solo si se expandía la productividad del sector demandante de trabajo. Así, se puso en cuestión que la preocupación oficial se restringiera al “empleo nominal pero no al productivo” y se denunció la trasmutación de la pretendida reparación de los y las trabajadoras informales en “asistencialismo para mitigar la pobreza y en protección social para sustituir al empleo productivo de calidad” (Méndez, en la 104^o Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, 2015). Frente a la informalidad laboral, devenida estructural, la *expertise* nucleada en la UIA advirtió limitaciones en los instrumentos privilegiados por el MTEySS para la intervención: la inspección y la fiscalización para vigilar el cumplimiento de las normas laborales. En cambio, se propuso la adaptación de un “programa integral” que incluyera incentivos para la inversión empresarial, facilidades para el financiamiento y el equipamiento, así como políticas específicas para promover el tránsito a la formalidad, “armonizando” la legislación laboral a la situación de las firmas y la capacidad de contribución patronal (Coatz, Dragún y Sarabia, 2013: 51). Ello se acompañó de un rechazo contundente a las intervenciones orientadas más cabalmente a restaurar la normalidad perdida en el ámbito del empleo formal, como las iniciativas para restituir el nivel de contribuciones patronales.

¹⁶⁴ Economistas del CEU participaron sostenidamente en la prensa escrita a través de editoriales y notas de opinión especializada. Por ejemplo, ver: Diego Coatz y Mariano de Miguel en Página 12, “El crecimiento como condición necesaria”, 30/05/2013; Diego Coatz en Clarín, “Industria argentina: la década partida”, 7/09/2014; Pablo Dragún en Página 12, “El desafío de reactivar la industria: para volver a crecer”, 8/10/2014; entre otras.

El programa del empresariado industrial respecto de la informalidad laboral proyectó una formalidad de nuevo tipo, ya no caracterizada por la búsqueda de generalización de un cuerpo único de regulaciones, sino por la modulación de regímenes heterogéneos, adaptados a las realidades particulares de rubros y actividades. Se trataba de extender modalidades de protección, pero no así los costos empresarios, en función del imperativo de preservar la competitividad.¹⁶⁵ El contrapunto con la visión estratégica de la restauración del empleo normal puede observarse en un pequeño pero significativo altercado que tuvo lugar en agosto de 2011, entre representantes la UIA y Héctor Recalde, abogado laboralista vinculado con la CGT y entonces presidente de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados. Recalde había presentado una iniciativa para derogar ciertas flexibilidades de las PyMES para la contratación laboral¹⁶⁶ y, ante el argumento de que medidas semejantes harían peligrar el volumen de empleo y su calidad, declaró a La Nación que “no hay trabajadores pequeños, medianos o grandes, no se puede diferenciar entre derechos de los trabajadores, sino que hay que diferenciar entre las empresas y ver cómo ayudar a las PyMES”.

Hacia fines de ciclo, la productividad devino una cuestión nuclear para la definición del “buen trabajo” por los saberes del empresariado industrial. Como expresó Méndez en la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT del año 2010, el eje de “una globalización equitativa” era “la promoción del empleo productivo”. Esto significaba que no cualquier actividad podría ser soporte de las protecciones a él asociadas, al menos no de forma “viable”. Así, la unidad provisoria respecto de la problematización de la informalidad como un problema de desprotección social se quebraba. Como veremos en el próximo capítulo, se tendieron puentes entre los saberes industriales y otras voces locales que venían tratando la informalidad como una cuestión eminentemente productiva.

4.2.2. La normalización del trabajo informal y la denuncia de un modelo de desarrollo exógeno

Sectores del movimiento sindical, y especialistas a ellos ligados, también cuestionaron la consistencia del modelo de desarrollo y el carácter inacabado del proyecto de restauración del empleo normal, pero el contenido de la crítica difirió a aquella producida por los saberes industriales. Los análisis realizados por el IEF de la CTA fueron relevantes en la articulación

¹⁶⁵ Las propuestas de la UIA para tratar la informalidad laboral conectaron con las medidas que se demandaban para sostener la rentabilidad empresarial y se abrieron ejes de conflicto con el oficialismo: la regulación estatal sobre la compra y venta de divisas (“cepo cambiario”, como se lo llamó en los documentos de la entidad), el nivel del tipo de cambio y la legislación laboral.

¹⁶⁶ El proyecto proponía derogar la Ley 24.467, sancionada en 1995, y su tratamiento no prosperó.

de este diagnóstico, mientras se producía una fractura de la Central, en el año 2010. En función de la diferencial valoración y relación con el gobierno nacional se constituyeron: la “CTA de los Argentinos”, alineada con éste, en cuyo marco se creó el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA), afiliado a FLACSO; y la “CTA Autónoma”, opositora y que se mantuvo vinculada al mencionado instituto.¹⁶⁷ La fracción opositora de la CTA denunciaba que solo la mitad del empleo total era registrado y protegido¹⁶⁸ (Rameri y Raffo, 2005), mientras que el trabajo no registrado, el cuentapropismo de subsistencia y la desocupación, se mantenían en pisos elevados. En 2007, cuando se discutió en el parlamento si continuaba vigente la situación de emergencia laboral debido al descenso de la tasa de desempleo, se argumentaba que tal indicador no lograba dar cuenta, en sí mismo, del deterioro del mundo del trabajo, pues el problema fundamental radicaba en que “la Argentina que tenemos no transforma la reducción de desempleo en expansión del empleo formal y de alto nivel de ingreso” (*ibíd.*: 2). Dicho cuadro cuestionaba la “mirada exitista” del gobierno nacional sobre la gestión laboral (Lozano, Rameri y Raffo, 2007: 2) y movilizaba una crítica estructural hacia ella. Según las y los especialistas del IEF, la persistencia de la informalidad laboral hundía sus raíces en las continuidades entre el modelo de desarrollo vigente y el del ciclo anterior: en lugar de la pretendida industrialización, se destacaba que había tenido lugar un proceso de primarización y extranjerización de la economía, por la jerarquización de la exportación de *commodities*. El desempeño del mercado laboral y la evolución de las tasas de pobreza se entendían como...

(...) el resultado de la vigencia de un modelo caracterizado por colocar naturaleza en el mercado mundial, abastecer con bienes y servicios el consumo de sectores medios-altos y de altos ingresos, y comprar en el exterior lo que aquí no se produce. La ausencia de estrategias que replanteen las condiciones de desigualdad vigentes articulando el consumo popular con la puesta en marcha de un nuevo perfil productivo y un nuevo esquema de especialización, es lo que explica la diferencia entre el mayor aumento de la actividad económica y el menor descenso en el desempleo. (*Ídem*)

Según esta red de saberes sindicales, una muestra estadística del argumento era la evolución del indicador de elasticidad empleo-producto, que da cuenta de la sensibilidad de la tasa del empleo respecto del crecimiento porcentual del PBI. Desde el IEF se explicaba que, tras la devaluación del año 2002, el indicador se había amesetado, lo que sugería que el

¹⁶⁷ Uno de los referentes históricos del Instituto era Claudio Lozano quien, desde el año 2007, inició su carrera legislativa participando de distintos espacios partidarios identificados con la centro-izquierda y que mantuvieron una orientación crítica hacia el kirchnerismo en esos años. De modo que las reorganizaciones de los saberes sindicales guardaron relaciones de identificación con los movimientos suscitados en el campo de la política.

¹⁶⁸ “Considerando el 1.649.893 desocupados, los 2.731.643 cuentapropistas de subsistencia y los 5.033.802 asalariados no registrados, resulta que 9.415.338 trabajadores son precarios. Por ende, el 60,7% de su planta laboral está precarizada” (Lozano, Rameri y Raffo, 2006: 2).

elevado crecimiento de la economía no se estaba traduciendo en incrementos equivalentes del volumen del empleo de calidad. Siguiendo el razonamiento, se concluía que los empleos precarios e informales continuaban ejerciendo una presión significativa sobre el mercado de trabajo, empujando al deterioro de las condiciones laborales y, especialmente, a la baja salarial. Estos encadenamientos, se indicaba, constituían la base del modelo de desarrollo post-convertibilidad y explicaban los límites evidenciados en el proceso de recomposición laboral, de tipo estructural: “la economía argentina funciona en base a una mayor explotación de la fuerza laboral y con un mayor empobrecimiento de la población” (Lozano, Rameri y Raffo, 2006: 4). Aunque la UIA también señalaba la posible primarización de la matriz exportadora, para dirigentes y especialistas de la CTA-Autónoma el replanteo estructural del perfil productivo nacional exigía “discutir cuál es el actor que puede sostener un proceso de inversión” público y de distribución del ingreso, en tensión con “la cúpula empresaria vigente” (Lozano *et al.*, 2007: 3).

Si la persistencia de la informalidad era el signo de la vigencia de un régimen de precariedad del trabajo, las políticas reparadoras de la desprotección laboral se presentaron como un mecanismo de estabilización de inserciones laborales subordinadas y de baja calidad, antes que como un momento del proceso de formalización. La “redención” del sujeto del trabajo informal se denunciaba como un modo de normalizar la precariedad en el mercado laboral. En esta línea, se perfiló una controversia expresa con los saberes estatales, que disputaba el sentido de la perspectiva de restauración del empleo normal. De hecho, en los documentos de la CTA se cuestionó la invisibilización que ejercía el novedoso concepto de “economía informal” sobre las condiciones de precariedad que podían regir en empleos registrados: era el caso, por ejemplo, del empleo público, en el que mantuvieron fuerte incidencia modalidades contractuales inestables, como el contrato a término y el monotributo (Guiménez, 2008). Estos diagnósticos tuvieron expresión en una serie de intervenciones públicas. Primero, con la conformación de la Constituyente Social, en el año 2008, que se propuso reagrupar sectores políticos, sociales y del mundo del trabajo en torno al “desafío planteado en la crisis del 2001” de reformular el modelo de desarrollo para “recuperar el trabajo digno” y avanzar hacia mayores niveles de distribución del ingreso. La iniciativa tuvo continuidad con la Campaña “El Hambre es un Crimen”, desarrollada desde el año 2010. En este marco, en una actividad realizada por el décimo aniversario de la Consulta Popular del FRENAPPO, la dirigente social y Madre de Plaza de Mayo, Nora Cortiñas declaraba: “hoy cuando los chicos me preguntan cómo es el Estado Benefactor yo les digo: que haya trabajo

genuino y que la gente pelee por el salario y no para conseguir empleo”. El sentido de “restauración” estaba quebrado.¹⁶⁹

No se trataba, sin embargo, de una demanda por la concreción inmediata del pleno empleo formal y protegido, sino de una interrogación a propósito de las medidas que hacían a la transición hacia él. La demanda de esta fracción de la CTA continuó siendo la institucionalización de transferencias de ingreso universales, que alcanzaran al conjunto de las clases trabajadoras y descomprimieran la competencia en el mercado laboral, sentando mejores bases para la contratación y sentando un límite al régimen de precariedad. Ello impuso la revisión de las transferencias de ingresos implementadas durante el período.

El deterioro de las condiciones laborales no sería posible si no existiera el actual 34,5% de disponibilidad continua de mano de obra, al que no le queda más remedio que aceptar estas reglas de juego. No puede haber mejoras en las condiciones laborales si no hay un piso mínimo en la calidad de vida de los trabajadores y sus generaciones. (CTA, 2010)

Siguiendo los documentos analizados, para estos saberes sindicales la recuperación del empleo normal demandaba una revisión de las políticas sociolaborales clásicas y la seguridad social contributiva. En el análisis realizado sobre el seguro de desempleo se visualiza este punto: se señalaba que la desocupación ya no provenía de forma prioritaria del empleo estable y formal,¹⁷⁰ sino del informal (Lozano, Rameri y Raffo, 2006), lo que explicaba la deficiencia de las herramientas clásicas, basadas en el registro y la contribución, tanto para proteger a los sujetos afectados como para regular el mercado laboral. La apuesta por recuperar y resignificar las normas laborales se asentaba, también, en la visibilidad de otros actores colectivos del mundo productivo, como la economía social (IEF, 2004). Nos encontramos, pues, ante otro esquema planteado entre restauración, transición y reparación.

4.2.3. Las intervenciones reparadoras y las concepciones de justicia

Finalmente, encontramos entre los saberes sindicales una interrogación respecto de la sostenibilidad de las protecciones dirigidas hacia los y las trabajadoras informales que se

¹⁶⁹ Por su parte, CIFRA, vinculado a la CTA de los Argentinos, realizaba un análisis que, aun compartiendo algunos puntos sobre las tendencias del empleo y de la distribución de la riqueza, enfatizaba la mejora relativa de la participación del asalariado en ella, en el marco de un proceso de intensa puja distributiva. Las explicaciones sobre la evolución de la informalidad laboral tendieron a coincidir con la mirada de los saberes estatales: aun bajo la advertencia de los efectos nocivos del elevado piso de trabajo no registrado, se señalaba que por primera vez en décadas éste había presentado una tendencia descendente, que no se había detenido en el contexto de crisis internacional, sino que se había ralentizado (CIFRA, 2015). Los alcances relativos en la distribución del ingreso y en la mejora de la calidad del empleo (que no llegaron a recuperar los niveles previos al período de la convertibilidad) se entendían como expresión del “veto” (CIFRA, 2015) o “el límite distributivo que admiten los sectores dominantes”, fundamentalmente del capital concentrado (Barrera, Fernández y Manzanelli, 2013).

¹⁷⁰ “Cuando se observan a los desocupados según aquellos que tuvieron un empleo anterior resulta que los que estaban registrados representan apenas el 9,3% del total de desocupados” (Lozano, Rameri y Raffo, 2006: 13).

intersecaron con una discusión sobre las concepciones de justicia que ellas entrañaban. Según un análisis del Equipo Multidisciplinario de Trabajo Decente de la CGT, las innovaciones producidas en el sistema de seguridad social durante el ciclo en análisis hacían de la reforma realizada un caso paradigmático al revertir “la ola privatizadora” de los años noventa, sostenerse en el aumento del empleo registrado, y promover procesos de extensión de la cobertura en todos los subsistemas. La base de este proceso, se señalaba, era una “mutación en el modelo de desarrollo”¹⁷¹ (CGT, 2012: 2), que encontraba en la informalidad como principal restricción para la reorganización de la vida en torno al empleo protegido. En este sentido, se argumentaba que el empleo no registrado debía ocupar el centro de la agenda sindical, debido a que lesionaba “la contributividad del sistema” de seguridad social (*idem*: 4). El documento citado se dirigía a analizar las reformas tributarias necesarias para fortalecer su financiamiento y mejorar su progresividad. El punto crítico que se hallaba era que “desde la salida de la crisis de los años 2001-2002, la contracara de la expansión de los niveles de cobertura en seguridad social fue una fuerte expansión de la presión tributaria” hacia las clases trabajadoras, que debía ser revisada en términos de las inequidades generadas al interior del modelo de protección social (*idem*: 5). La pregunta era, pues, ¿sobre qué sectores de la sociedad recaería el peso financiero de la expansión de las protecciones?

Las propuestas realizadas respondían este interrogante apuntando “hacia arriba”: excluir del IVA a los bienes básicos y los sectores de menos ingresos, diferenciar sectorialmente las alícuotas a las exportaciones, gravar las transacciones en divisas, entre otras. Además, se sugería mejorar la progresividad del impuesto a las ganancias, que en esos años se había convertido en un conflicto central entre los sindicatos y el gobierno. De hecho, la confrontación con el gobierno nacional por la demanda de que “los trabajadores no paguen ganancias” (*sic*) fue escenario de la escisión de la CGT, en 2013, entre una fracción oficialista y una opositora. El financiamiento de la seguridad social y la problematización de la presión tributaria sobre las y los trabajadores formales, en particular de altos ingresos, expresaba una discusión sobre los principios de justicia que el sistema debía concretar. Discusión que, según se sigue en el mismo documento, se centraba en las prestaciones deseables de la previsión social, como plantea el siguiente extracto:

¹⁷¹ “El modelo de seguridad social que tenemos en la actualidad está determinado por la existencia de un modelo económico con énfasis en la producción, con mirada hacia el dinamismo del mercado interno y, en consecuencia, con políticas que privilegian, protejan y promuevan empleos de calidad, o en términos de la OIT, empleos Decentes e incentivan el marco institucional de negociación colectiva que permita la obtención de salarios cuyo crecimiento no encuentre destino solamente en la satisfacción de necesidades presentes de los trabajadores sino que permitan financiar a futuro el derecho a la protección social a través de la contributividad. Claro es que resulta también insoslayable el rol de la evolución del precio de los *commodities*, que como se puede advertir en el análisis de la estructura tributaria, permitió acrecentar los ingresos fiscales” (EMTD, 2012: 7).

¿Es pensable resolver la cobertura horizontal y los problemas de equidad vertical del sistema a través solo de la contributividad salarial? Resuelta la urgencia que representa el aumento en los niveles de cobertura en adultos mayores y en niños y adolescentes, resta entonces ocuparse de la sostenibilidad del Sistema con vías de financiamiento adicionales a la contributiva. Es por eso que entendemos pertinente instalar en la agenda la cuestión tributaria; es la pata sobre la cual construir prestaciones básicas. De la progresividad o de la afectación de tributos más progresivos dependerá, entonces, la justicia distributiva del sistema. (*Ídem*)

El diagnóstico era que, aun restableciendo las contribuciones patronales al nivel previo a las reformas laborales de los años noventa (tarea postergada de nuestro período), no sería suficiente para garantizar la sostenibilidad financiera de un sistema extraordinariamente expandido en su cobertura horizontal y vertical, más aun cuando “la mejora efectiva de las tasas de sustitución salarial” era “una de las asignaturas pendientes del actual sistema” (*idem*: 7). En este punto se gestaron coincidencias notables con la CTA. Ambas centrales coincidieron en la necesidad de reformular ciertos instrumentos protectorios, saliéndose del “esquema de seguro puro”. Pero el desborde de la contributividad entraba en tensión con la necesaria conservación de la relación entre aportes y beneficios como principio de justicia. De hecho, la demanda del 82% móvil como medida de la tasa de sustitución salarial de las jubilaciones fue común a la CTA y la CGT opositoras, frente al “achatación extremo de la pirámide previsional” (Lozano, Rameri, Raffo, 2007). Lo que puede visualizarse es cómo la relativa “desnaturalización” de los seguros sociales, al tensionarse y reinterpretarse el principio contributivo, movilizó discusiones sobre las concepciones de justicia relativas a las protecciones y la preeminencia de la correspondencia entre aportes y beneficios entre los saberes sindicales. Retomaremos este punto en el Capítulo 6, en donde profundizaremos los debates acerca de la protección. La cuestión de la contributividad configuró, a nuestro entender, un conflicto nodal en el proceso de ampliación de las protecciones y perfiló un debate abierto al futuro.

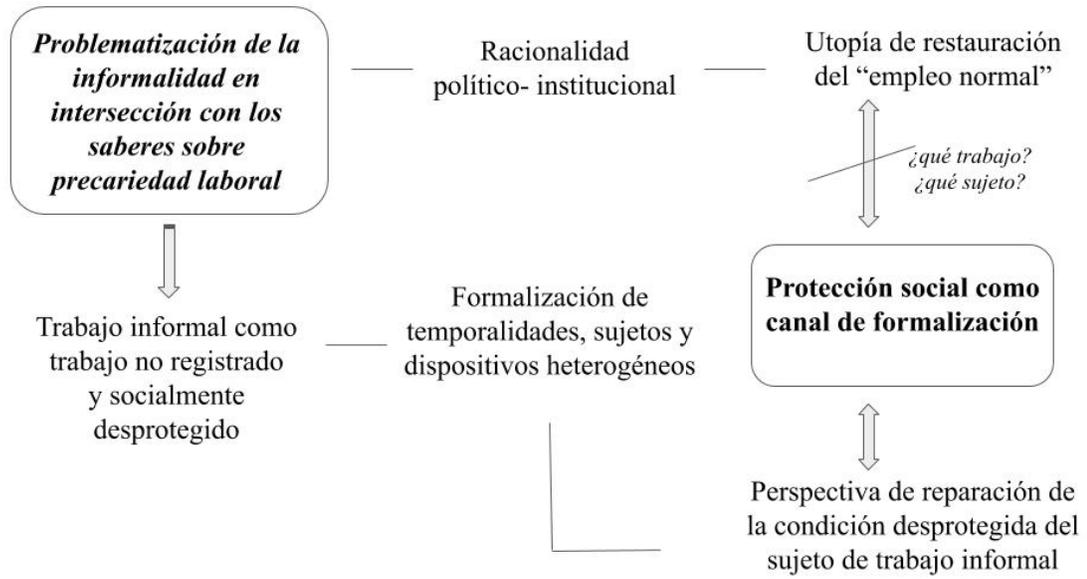


Gráfico 3: Problematizaciones e Imaginaciones Políticas I.

La informalidad como asunto de desprotección social

IMAGINAR LOS FUTUROS DEL TRABAJO Y NORMALIZAR (II)
REFUNDAR LAS PROTECCIONES EN UN MUNDO DE TRABAJO FLEXIBLE

En el capítulo anterior nos dedicamos a analizar la problematización de la informalidad laboral alrededor de la cual se constituyó un campo de saberes y prácticas de reforma social, entre los años 2002 y 2015. Ese proceso nos llevó a puntualizar en las formas de reorganización de la *expertise* ministerial y sus articulaciones con otras redes de saber, como las gestadas por el empresariado industrial y las organizaciones sindicales. Tales convergencias sostuvieron un programa de formalización asentado en la recomposición de ciertas instituciones clásicas del trabajo y en la ampliación de las protecciones sociales para quienes se reconocieron como trabajadores y trabajadoras informales. Aquí nos dedicamos a estudiar el revés de este proceso de constitución de un nuevo campo reformador, poniendo en foco las nuevas articulaciones de aquellas redes de *expertise* desplazadas de las posiciones dominantes que hasta entonces ocupaban en el campo especializado local y la reformulación de sus lazos con la política. Se trata de los saberes “de la exclusión”, descentrados durante el proceso de salida de la crisis de los años 2001 y 2002. La generalizada expectativa de recomponer lo social a partir de la recuperación del empleo cuestionó un núcleo central que los había articulado: la afirmación de una alteración estructural e irreversible de los mercados laborales, por la que habían pasado a organizarse en base a una dinámica centrífuga más que integradora. Si bien los discursos sobre la exclusión ejercieron sobre sí ciertas adecuaciones a lo que se figuraba como decible en la nueva coyuntura, lo cierto es que no delimitaron una grilla de intelección de la realidad social efectiva para intervenir sobre ella.

Sin embargo, pese a su subordinación en el nuevo campo de reforma social, la red de *expertise* gestada alrededor de la problematización de la exclusión continuó articulándose, generándose múltiples lazos entre los centros de estudios privados –como el Observatorio Social y CIPPEC– y nuevos institutos universitarios que retomaron para la investigación empírica enfoques en boga, que pretendían renovar el abordaje de los problemas sociales. El Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA), de la Universidad Católica Argentina, instaló las perspectivas multidimensionales sobre la pobreza en el campo especializado local; mientras que el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), de la Universidad Nacional de La Plata, introdujo la economía del comportamiento. Entramados con agencias internacionales prestigiosas, las investigaciones de estas instituciones se

constituyeron en referencias ineludibles para la discusión pública de los problemas sociolaborales. El *impasse* de las discusiones sobre la exclusión fue breve: éstas se actualizaron en la reflexión sobre la informalidad laboral, congregándose con reformulaciones de los enfoques sobre la marginalidad. Así, viejos interrogantes sobre la superfluidad de ciertas poblaciones para la dinámica mercantil se reactivaron en la interrogación de la persistencia de la informalidad laboral, haciendo emergencia una problematización alternativa respecto de la que organizaba a los saberes estatales. Esta red de *expertise* entabló una polémica directa con el campo reformador afirmando que el fenómeno presentaba una naturaleza productiva-estructural, de la que la desprotección social era solo una manifestación. Con ello, se puso en debate que el camino trazado para la formalización pudiera sostenerse en la fiscalización y la ampliación de las protecciones: si bien podían ser valorables, estas intervenciones no incidían en las determinaciones profundas del problema. De allí el cuestionamiento sobre la calidad del empleo creado: ¿se garantizaba empleo genuino cuando los y las trabajadoras accedían a ciertas protecciones, de bajo estándar, pero se mantenían en ocupaciones escasamente remuneradas, de baja productividad y cuestionables condiciones laborales?, ¿la persistencia de este cuadro no sugería la instalación de formas subordinadas de integración social? Las controversias sobre el trabajo legítimo se agudizaron hacia finales de ciclo, de manera simultánea a la emergencia de disonancias sobre este punto en el interior del campo reformador.

La problematización “productiva” de la informalidad laboral se constituyó en un eje de crítica hacia el patrón de políticas sociolaborales del período. En su articulación, observamos continuidades y actualizaciones respecto de los saberes sobre la exclusión gestados durante el último lustro de la década de 1990. Aunque los contenidos no fueron homogéneos, se le asignó a la informalidad una racionalidad económica, relativa a niveles deficitarios de competitividad y productividad, que hacía inviable el objetivo de restaurar las regulaciones bienestaristas del empleo, más aun de extenderlas al conjunto de las clases trabajadoras. Tal pretensión expresaba un sesgo politicista de los saberes estatales, según estas redes de *expertise*. Éstas bregaron por la adecuación de las políticas a dichas restricciones estructurales, si se querían movilizar transformaciones sociales sólidas y duraderas. En este sentido, observamos una reactivación de las concepciones instrumentales de la política, que presentan a la economía como un campo cuya existencia es previa y anterior a aquella. Asimismo, también es posible rastrear la continuidad de una racionalidad subjetiva de los procesos de exclusión/marginación, que le dio a la cuestión de la (in)empleabilidad un lugar destacado en las explicaciones. Si el señalamiento de una determinación económico-

estructural de la informalidad bregaba por una intervención orientada al incremento de la competitividad, la racionalidad subjetiva fundaba la perspectiva de una intervención social orientada al fortalecimiento de los activos productivos de las personas. Finalmente, los fundamentos de legitimidad del saber producido conforman otra línea de continuidad con la red de *expertise* constituida hacia fines de la década de 1990 entre el Estado y la sociedad civil: la pretensión de verdad del conocimiento, el compromiso cívico de los y las investigadoras, y la búsqueda de aproximación a la experiencia de pobreza.

El eje del cuestionamiento hacia los saberes e intervenciones estatales fue la imaginación política que los organizaba y consistió en la calificación de la búsqueda de restaurar el rol integrador del empleo como un anacronismo. Encontramos aquí otro tipo de imaginación política, una distopía sobre el advenimiento del trabajo flexible y móvil como un hecho irreversible, al que cabía adaptarse de forma creativa, instaurando nuevas modalidades de protección social. En este punto, resulta insoslayable que las discusiones especializadas se solaparon y mixturaron con debates políticos respecto del modelo de Estado y de desarrollo del período. Para concluir el capítulo nos detenemos en los modos de circulación en el debate público de esta problematización de la informalidad y en los lazos entre estos saberes y el campo de la política. Visualizando estos intercambios, destacamos la emergencia de una imaginación cínica sobre el “empleo del futuro”, que destacó los beneficios de las formas flexibles de trabajo obturando sus efectos desestabilizadores en la vida humana.

1. La exclusión descentrada

De acuerdo con el itinerario que recorrimos hasta aquí, hacia finales del siglo XX el campo de la reforma social albergaba en su interior modulaciones diversas y era objeto de importantes críticas especializadas y políticas relativas a su orientación. En ese marco, la problematización de la exclusión se articuló de forma pujante, retomando algunas de las críticas y proponiendo una serie de reformulaciones de los programas de lucha contra la pobreza hasta entonces vigente. Su circulación local se amplificaba de la mano de nuevos centros privados de *expertise* que desarrollaban su actividad en el campo de estudios y de gestión de la política social, como el Observatorio Social (OS) y CIPPEC. Difícilmente era posible prever el desplazamiento de esta problematización. Sin embargo, la crisis de los años 2001 y 2002 constituyó, ante todo, una *puesta en crisis* del ordenamiento político-institucional vigente (Grassi y Danani, 2008b). Y, como todo proceso político, la elaboración de una “salida” estuvo sujeta a contingencias, a través de las que se redefinieron los

problemas de la vida común –entre ellos los sociales-, produciéndose quiebres en el orden del decir en puntos indeterminados, opacos para los propios actores. Discursos críticos, antes subordinados, se tornaron más audibles; algunas modas intelectuales parecieron quedar deslucidas ante la nueva coyuntura; mientras que ciertos saberes se adecuaron, lenta y conflictivamente, a los tabúes impuestos por ella, así como al “empleo obligatorio” de argumentaciones y enunciados propios del momento (Robin, 1986). La noción de exclusión recorrió los más diversos diagnósticos sociales, pero su sentido ya no estuvo sujeto a la problematización que había dominado su discusión durante el último lustro de la década de 1990, que analizamos en detalle en el Capítulo 2.

La estabilización del diagnóstico de “crisis social” supuso la interpenetración –no siempre armónica, en ocasiones sorpresiva– entre saberes de legitimidades heterogéneas, racionalidades políticas y estructuras estatales. Basta recordar la importancia que asumió, en los primeros meses del gobierno de transición de Eduardo Duhalde, la experiencia del Diálogo Argentino. Convocó a este espacio apenas asumió la presidencia, retomando una iniciativa previa de la Conferencia Episcopal Argentina (CEA) y el PNUD. El auspicio oficial amplió considerablemente los actores participantes, provenientes del mundo productivo, religioso, académico y del tercer sector. Los desplazamientos en la problematización de la exclusión deben entenderse en el marco de este proceso de ebullición de la discusión política y especializada. Los discursos políticos, en especial los oficiales, atribuyeron ciertos usos a la categoría de exclusión que pusieron en tensión la racionalidad que regía el proceso según la red de *expertise* nucleada en los años previos alrededor del SIEMPRO y del OS. Tres elementos inscribieron a la categoría en otra red de sentido: a) la consideración de que el modelo de desarrollo basado en la convertibilidad monetaria contenía un sesgo excluyente, lo que inscribió a la exclusión de un modo de gestión política de la economía, disolviendo su carácter aparentemente irreversible; b) la definición de la inempleabilidad como un desperdicio de energías productivas, que quebraba la superfluidad asignada a parte de la población trabajadora como resultado inevitable del cambio tecnológico; c) y, finalmente, la puesta en relación del fenómeno con la distribución de la riqueza, más precisamente, con su concentración. Duhalde, quien encabezaba un sector del peronismo que demandaba el fin de la convertibilidad, explicaba la exclusión como resultado del fracaso de dicho modelo.

Esa convertibilidad, que en los primeros años (...) había tenido éxito, a mediados de la década [de 1990] comenzaba a mostrar su faceta no exitosa, primero por goteo y luego, más aceleradamente, comenzamos a empobrecer a nuestra gente y a aumentar la

desocupación.¹⁷²

El desempleo, signo típico de la dinámica excluyente, se explicó como una expresión del proceso de “destrucción del tejido productivo” que había tenido lugar en los años previos. En los discursos políticos se explicaba que, por efecto de la recesión, la capacidad productiva instalada se había convertido en ociosa y, con ella, contingentes cada vez más amplios de trabajadoras y trabajadores habían quedado envueltos en un proceso de “exclusión masiva”,¹⁷³ formulación paradójica que nos revela la desestabilización de los sentidos adheridos al concepto. Ligada al perfil de la estrategia de desarrollo, la exclusión remitió más a las formas y los modelos de producción y distribución de la riqueza social, que a dinámicas mercantiles espontáneas de la nueva era globalizada. La inscripción del fenómeno en un modelo específico de gestionar la economía, más que en un proceso técnico, desafió aquel consenso de los años previos según el cual el Estado Social constituía un anacronismo frente a la nueva época de las sociedades de conocimiento. Si bien los discursos oficiales enfatizaron que la situación de crisis era inédita y que era preciso encontrar salidas creativas, la opción por el desacople entre el trabajo y las protecciones sociales dejó de ser un imperativo y devino controversial. Sentando un corte con lo decible y pensable en los años previos, la recuperación del empleo se situó en la discusión pública como el vector principal para revertir la llamada “deuda social”, formulación planteada por el Episcopado y rápidamente extendida en los discursos oficiales.

En este orden, el discurso político incorporó el problema de la inempleabilidad, produciendo una interpretación que alteró radicalmente los términos en que se había definido en los años previos. Si el abandono y la asfixia del tejido productivo tenían como correlato la “subutilización de capital humano” (Duhalde, 23/02/2002), el aprovechamiento de las energías productivas de las poblaciones desplazadas podría ser un camino hacia la reconstrucción económica, movilizandando la reactivación de la capacidad ociosa (Duhalde, 10/01/2002). Subyacía a este planteo el reconocimiento de la utilidad económica de los y las trabajadoras excluidas, lo que echaba por tierra aquella asociación estrecha entre la inempleabilidad y las bajas dotaciones de capital humano. Esta reformulación ponía en cuestión, en definitiva, la definición de la inempleabilidad como condición individual. El nuevo modelo, de “desarrollo sustentable” prometía incorporar las “energías” de “los que han quedado afuera”, garantizando “todas las posibilidades de incorporarse” a esa “gran corriente” de la recuperación económica (10/01/2002). En un río revuelto de significados, la exclusión se

¹⁷² Discurso de Duhalde en la reunión con ONGs en la Quinta de Olivos, 10/01/2002.

¹⁷³ Tomado del discurso de Apertura a las Sesiones Ordinarias de la Asamblea Legislativa.

disoció de la cuestión de la superfluidad.

Entretanto, la actividad de los centros de *expertise* anclados en la sociedad civil se intensificó, reforzándose los intercambios entre estas organizaciones. Muestra de ello fue el dinamismo que tuvieron los congresos nacionales organizados por la Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS) en los primeros años de la década de los 2000,¹⁷⁴ congregando especialistas nacionales y del exterior, referentes del mundo sindical, político, del tercer sector, lo que permitió a esta red de *expertise* afianzar su presencia en el campo de lo social. A su vez, dichos centros sostuvieron lazos de distinto tipo con la arena estatal y el campo de la política. El OS y CIPPEC participaron del Diálogo Argentino, celebrando la articulación vehiculizada entre el Estado y la sociedad civil, como germen de una nueva gobernanza. A su vez, referentes de dichas instituciones mantenían una relación estrecha con la nueva gestión, como en el caso de Eduardo Amadeo, quien participó del *staff* gubernamental como vocero presidencial de Duhalde y vicejefe de ministros. Estos elementos sugieren la estructuración de una red de *expertise* con una posición de relevancia al interior del campo especializado y una articulación preferencial con lo estatal. Los documentos producidos por ella, en aquellos años de transición, evidencian la relativa adecuación de los diagnósticos sociales a ciertos núcleos de sentido del discurso político. De modo que es posible rastrear sutiles desplazamientos de sentido en las tematizaciones previas de la exclusión.

Las disertaciones en el Primer Congreso Nacional de la AAPS del año 2002, *Estrategias de Articulación de Políticas Sociales*, conforman una serie privilegiada para analizar estos movimientos. La racionalidad macroeconómica hasta entonces asignada a la exclusión se revistió de politicidad, tranzándose una relación –antes diluida– con la orientación de las reformas de la década de 1990. Si la polarización del mercado de trabajo continuaba ubicándose en el centro del problema social del país (OS, 2004), el cambio tecnológico ya no explicaba completamente el proceso. La orientación de las “políticas económicas neoliberales” se constituyó en un factor explicativo para los y las especialistas de los centros privados de *expertise*, atribuyéndoseles la responsabilidad de generar “un nuevo contingente de problemas sociales” de escala inédita (Feijoó, en AAPS, 2002: 93). Si con la problematización de la exclusión estos saberes habían cuestionado ciertas premisas de la economía neoclásica, bajo estas reformulaciones del concepto, la crítica se dirigió

¹⁷⁴ El primero se realizó en el año 2002 y tuvo una amplia concurrencia, reuniendo a referentes de diferentes tradiciones intelectuales y filiaciones políticas del campo especializado (como Rosalía Cortés, Aldo Isuani y José Llach), del mundo sindical (como Claudio Lozano, del Instituto de Formación la CTA) y personalidades políticas, como Hermes Binner, entonces intendente de Rosario. El último Congreso se realizó en el año 2008, lo que no es casual: otras instancias pasaron a tener mayor gravitación en esta red de *expertise*, especialmente los jóvenes institutos universitarios, a los que nos referimos luego.

expresamente hacia las autoridades económicas, en especial las del gobierno de la Alianza. Frente a ello, diferentes alocuciones en el Congreso de 2002 señalaron la necesidad de jerarquizar la “autoridad social” hasta equipararla con la cartera económica, pues la “lucha por el desarrollo humano, la justicia social y el bienestar colectivo” era eminentemente política y no solo técnica, suponía una acción de “redistribución” (*ibíd.*: 94- 95).

Sin embargo, las alteraciones de lo decible y las adecuaciones a las marcas de coyuntura no condujeron a una alteración radical de las perspectivas para la intervención que estas redes de *expertise* venían tejiendo en los años previos. Los diagnósticos sobre las transformaciones estructurales del mercado laboral frente a los cambios tecnológicos y productivos continuaron gravitando en sus análisis, como también las discusiones relativas al desacople entre el trabajo y las protecciones. Lo que se alteraba eran los contenidos de la polémica debido a las alternativas en circulación, con las que estos saberes expertos debatían. Si la continuidad de las reformas sociales, tal como se habían gestionado hasta entonces, parecía imposible, las discusiones se orientaron a rechazar la posibilidad de retorno de un Estado Social que se consideraba caduco, enfatizando su inviabilidad. Como argumentaba Feijóo, “seguir reclamando el Estado de Bienestar universal que sabemos inviable parece una utopía” (en AAPS, 2002: 92). En la misma línea, con mayor contundencia, Aldo Isuani¹⁷⁵ llamaba a trascender una política social “anclada en el mundo del pasado, donde el pleno empleo permitía que cada uno viva de su trabajo”, porque “esa Argentina no existe más y es muy difícil que regrese en la forma que conocimos” (en AAPS, 2002: 57). Como apuntamos en el Capítulo 2, la perspectiva de “universalizar” las protecciones se había vuelto un lugar común en el marco de la aguda situación de crisis social, pero los contenidos y diseños institucionales para concretarla eran muy disímiles.

Las reformas producidas en el gobierno de transición, presidido por Eduardo Duhalde, muestran la convivencia de distintas orientaciones en el campo de reforma. Por un lado, en el año 2002, llegó a concretarse, bajo la órbita del MDS, el proyecto de Ingreso de Desarrollo Humano (IDH) ideado años atrás por el equipo técnico del SIEMPRO, durante la gestión de Amadeo de la SDS. Su fundamento era perfilar un nuevo modelo de política social, que combinara la transferencia directa de ingresos hacia las poblaciones excluidas y una orientación hacia la reinserción, la que se cristalizaba en el establecimiento de

¹⁷⁵ Aldo Isuani es politólogo y pionero en la especialización en el campo de estudios en política social. Durante la presidencia de Alfonsín, desempeñó el cargo de Director Nacional de Investigación y Análisis en la Secretaría de Planificación y participó del grupo de estudios dirigido por Juan Carlos Torre en el MECON, a propósito de la política social argentina. Luego, participó del CIEPP y se dedicó al ámbito académico y la consultoría internacional. Durante el gobierno de la Alianza, retornó fugazmente a la gestión pública.

condicionalidades ligadas al fortalecimiento del capital humano. Al mismo tiempo, en el MTEySS se implementaba lo que sería la intervención más representativa del gobierno de Duhalde, que concentró los esfuerzos estatales (fiscales y de gestión)¹⁷⁶ y sentó otro rumbo para la “reinserción” social: el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD). Su lógica era irreductible a la de las transferencias condicionadas de ingresos en las que se inspiraba el IDH, lo que de hecho movilizó numerosos debates especializados sobre la “naturaleza” del programa. Por un lado, el PJJHD dejaba de lado la preocupación por la focalización y hacía propia la idea de universalidad: su masividad fue presentada por los técnicos ministeriales como muestra de una “tendencia incremental” hacia la cobertura total (MTEySS, 2004b). Además, reinstalaba la contraprestación laboral, en un momento del debate especializado en que se distinguían cada vez más las intervenciones orientadas a la capacitación para la reinserción económica de aquellas condicionalidades dirigidas a fortalecer el capital humano de las familias vulnerables.¹⁷⁷ Según Duhalde –quien se atribuía la idea del PJJHD¹⁷⁸–, el Seguro de Capacitación y Empleo, propuesto por el FRENAPPO, había sido una inspiración para el programa, aunque no se retomaba de él su referencia a la seguridad social ni tampoco la búsqueda de unificar las prestaciones por desempleo.

La exclusión y la desocupación como problemas; las alternativas de universalización y de reinserción por el trabajo; el capital humano y la cultura del trabajo como objetos de promoción. Afirmaciones comunes en el debate político y especializado que, sin embargo, intersecaban sentidos heterogéneos. ¿En qué punto las iniciativas recreadas en esos años de transición sedimentaron una alternativa distintiva y descentraron los saberes expertos sobre la exclusión, que hasta entonces parecían tan pujantes? La redefinición del campo de la reforma en la salida de la crisis nos plantea la paradoja de la nave de Teseo sobre el cambio y la identidad. ¿Es la misma nave la que retorna a Atenas si, en el transcurso de su viaje, fue continuamente restaurada hasta hacer irreconocible su fisonomía original? La amplia circulación de la categoría de exclusión y las importantes posiciones ocupadas por los centros de estudio “de la sociedad civil” podrían hacernos pensar en continuidades con el giro que asumieron los saberes de la pobreza hacia finales de la década de 1990. Sin embargo, en los procesos políticos no hay palabras cuyo sentido esté garantizado, ni posiciones fijadas: la

¹⁷⁶ Mientras el gasto del IDH, del año 2002 al 2003, fue de \$265.461.778 y se financió en un 50% con aportes del BID; el PJJHD implicó un gasto de \$3.892.074.393, sostenido en mayor medida por el Tesoro Nacional. Ver: “Inventario de programas de protección social según área, 2002- 2003”.

¹⁷⁷ La contraprestación laboral fue inicialmente celebrada por referentes del SIEMPRO y el OS debido a que podría dar lugar a la cualificación de las habilidades laborales (v.gr. Neri en AAPS, 2002). Luego fue sometida a crítica, no solo por la discrecionalidad de su funcionamiento, sino por la necesidad de diferenciar las intervenciones orientadas a la reinserción laboral de las dirigidas a reducir la vulnerabilidad social.

¹⁷⁸ Ver Duhalde, 2007, 2011.

cuestión de la exclusión finalmente se conectó con otros saberes y racionalidades políticas. Por otro lado, una vez consensuadas ciertas directrices políticas generales, el Diálogo Argentino dejó de ser apoyado por el Poder Ejecutivo y perdió gravitación. Lo que había sido celebrado por especialistas en política social como el modelo para una nueva gobernanza (y síntesis de una particular articulación entre ciencia y política) se diluía al calor de un incipiente clima de normalización institucional. Después de 2003, las reflexiones sobre la exclusión quedarían desplazadas del campo reformador, al igual que la red de *expertise* que se había conformado entre el Estado y la sociedad civil. La transformación pudo haber tomado por sorpresa, incluso, a pasajeros de la nave: las discusiones sobre la “naturaleza” de los nuevos programas podrían releerse, quizás, como un esfuerzo por fijar el sentido de las alteraciones en curso y el signo de la reforma en ciernes.

Sin embargo, esto no significó un freno a la actividad de los centros privados de *expertise* que, de hecho, mantuvieron vínculos estrechos con instituciones públicas. El OS, por ejemplo, trabó un importante lazo con el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el diseño de un programa de transferencias condicionadas de ingresos municipal afín al IDH, el Programa Ciudadanía Porteña, creado en 2005.¹⁷⁹ Además, se establecieron vínculos con nuevos institutos universitarios que, años más tarde, serían protagonistas del debate público y especializado sobre los problemas sociolaborales. Nos referimos al ODSA, creado en 2004 en la Universidad Católica Argentina,¹⁸⁰ dirigido por el sociólogo Agustín Salvia; y al CEDLAS, creado en 2002 en la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad Nacional de La Plata, dirigido por el economista Leonardo Gasparini, antiguo consultor del SIEMPRO y miembro fundador del OS. Perspectivas analíticas afines, espacios de socialización profesional comunes y un perfil organizacional similar articularon a estas agencias como una red de *expertise*. De este modo, se dio continuidad a la apuesta del SIEMPRO por renovar los saberes sobre la pobreza, desarrollando un análisis dinámico, evolutivo y particularizado del fenómeno. Desde entonces, el paradigma del desarrollo humano y la economía del comportamiento orientarían investigaciones empíricas de gran alcance sobre el paisaje social local.

Por su parte, el ODSA se planteó el objetivo de hacer un seguimiento de la “deuda

¹⁷⁹ Irene Novacovsky, directora del SIEMPRO bajo la primera gestión de Amadeo de la SDS, fue nombrada como Directora General Adjunta del programa en el año 2006, durante la gestión de Telerman en la Ciudad. Bajo la gestión del Partido Propuesta Republicana (PRO), Novacovsky continuó afiliada a la evaluación del programa y en ocasiones participó de discusiones sobre las posibilidades de estructurar un dispositivo similar a escala nacional, debate que se intensificó a partir de la sanción de la AUH.

¹⁸⁰ 2004 es el año de creación formal del ODSA, pero inició sus actividades alrededor del año 2002, según se indica en algunas de sus producciones.

social” argentina, visibilizada en la dramática coyuntura de crisis. Para ello, impulsaron lo que sus especialistas concibieron como una verdadera empresa fundacional: la de establecer una medición multidimensional de la pobreza, desde el enfoque de las capacidades humanas, y aportar “una representación multifacética y dinámica del problema”, superando las vacancias de las estadísticas públicas (ODSA, 2004, 2005, 2007). En este sentido, el ODSA disputó su autoridad sobre el saber de la pobreza, apelando a la rigurosidad científica: su enfoque era actualizado y se sostenía en saberes internacionalmente producidos; sus informes dieron centralidad a la exposición de las operaciones metodológicas, incrementando continuamente la muestra para dotar a la encuesta de mayor representatividad; incluso sus referentes no provenían de la sociabilidad religiosa, sino que eran personalidades académicas, como en el caso de Salvia. La pretensión de verdad del conocimiento producido, por su ajuste respecto a métodos científicos validados, se complementaba con una ética del bien común como fundamento de legitimidad, que tendía un vaso comunicante con la discursividad religiosa. Se trataba de una ética atribuida a quienes conformaban el Observatorio, según la cual el conocimiento técnico producido debía ser puesto a disposición de la sociedad civil, rechazando tanto el afán de lucro como la utilización política del saber. “No somos tecnócratas ni políticos”, sintetizaban los y las especialistas (ODSA 2014: 22). Se trataba, antes bien, de que tales conocimientos informaran el debate público y sirvieran “de base al diseño e implementación de políticas públicas” bien fundamentadas (ODSA, 2005: 19). La legitimidad de estos saberes evocó el triple eje al que también habían apelado los centros privados de *expertise* en su emergencia: pretensión de verdad del conocimiento, compromiso cívico y aproximación a la experiencia de pobreza (ver Capítulo 2).

El perfil del CEDLAS también se destacó por su anclaje académico. Su marca distintiva fue la introducción de un enfoque novedoso al análisis local, la economía del comportamiento. Como en el caso del ODSA, el CEDLAS produjo información estadística propia y, con apoyo del Banco Mundial, desarrolló la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), que permite un análisis comparado de las encuestas de hogares de la región. Desde su fundación, sus investigaciones han tenido amplia circulación más allá del ámbito académico, registrando una presencia destacada en la prensa local y en espacios de discusión ligados al mundo empresarial, como el Coloquio de IDEA. La economía del comportamiento también pretendió trazar un vínculo directo con la experiencia de los actores sociales. En una nota del diario *La Nación* sobre la disciplina, se entrevistaba a dos jóvenes economistas del CEDLAS que habían desarrollado sus proyectos en países africanos y asiáticos, sin limitarse “como antaño, a ‘comprobar’ hipótesis de algún

modelo teórico”.¹⁸¹ La “revolución de credibilidad” (*sic*) de la nueva economía radicaba, justamente, en su contacto directo con la experiencia de los sujetos de estudio. Una de las investigadoras describía con precisión esta especie de actualización económica de los viejos viajes antropológicos: “fue, al fin y al cabo, lo más parecido a ser Indiana Jones que uno puede encontrar en el campo de la economía del desarrollo”.

Aunque los enfoques sobre la exclusión estuvieron subordinados en el campo reformador, la constelación de saberes y de agencias aglutinados en torno a ellos continuó articulándose. Progresivamente, la problematización de la informalidad laboral actualizó dichas perspectivas, constituyéndose como un fenómeno central para la comprensión de su dinámica, bajo un nuevo ciclo político y económico.

2. La informalidad laboral y las poblaciones supernumerarias: una problematización en intersección con la exclusión y la marginalidad

Las perspectivas a futuro parecen anunciar que la generación de nuevas fuentes de empleo garantizará nuevamente el acceso al mercado de trabajo de vastos sectores que durante la década del 90' vieron anuladas sus posibilidades básicas de inserción. En este contexto, los nuevos interrogantes a despejar girarán en torno a qué tipo de empleo es el que se generará en cuanto a su calidad y a su productividad. (OS, 2004: 2)

Al calor de la recomposición del mercado laboral que siguió a la salida de la crisis, la problematización de la exclusión parecía haber sido desplazada. Su principal referente empírico, el desempleo, estaba en retroceso frente a otros problemas sociolaborales en los que se concentró la atención experta; mientras que la hipótesis de la superfluidad, el núcleo de estos enfoques, se puso entre paréntesis bajo la expectativa de restauración del empleo formal y protegido que organizaba a los discursos oficiales. El extracto con que iniciamos el apartado, tomado de un informe del OS, expresa el reflujo de la cuestión de la exclusión y muestra que también esta red de saberes acompañó el giro del campo especializado hacia la consideración de los problemas de calidad del empleo. Pero el *impasse* de las discusiones sobre la exclusión fue más bien breve: éstas se reactivaron bajo una serie de desplazamientos de sentido. La reflexión sobre los problemas de informalidad y precariedad laborales fue el espacio para la actualización de viejos interrogantes, hipótesis y categorías: en una economía en crecimiento ¿no podían expresar, acaso, la vigencia del problema de la superfluidad bajo nuevas formas? Con esta pregunta, el corazón de la problematización de la exclusión volvía a pulsar, alterándose su referente empírico, que pasó a ser la informalidad laboral. Su

¹⁸¹ “Renovar la misión: la era de los economistas todo terreno”, *La Nación*, 23/10/2016.

revitalización se acompañó de una intersección con los enfoques sobre la marginalidad, que desde finales de los años noventa también habían interrogado los límites estructurales del mercado laboral argentino para absorber la población activa. Con ello, emergía una problematización de la informalidad laboral que la presentó como signo de la presencia de poblaciones excedentarias para la dinámica económica. Así, se estableció una polémica directa con las orientaciones de la reforma social constituida tras la salida de la crisis de los años 2001 y 2002.

2.1. Del desempleo a la informalidad: los nuevos rostros de la superfluidad

Además de la precariedad y de la exclusión, hacia fines de la década de 1990 las teorías sobre la marginalidad participaron de la discusión especializada sobre las transformaciones del mundo del trabajo. Los análisis que retomaron la categoría se inspiraron en las teorías críticas que, formuladas en los años setenta, habían roto con las tesis de la modernización para definir la marginalidad como un modo de funcionamiento de la totalidad social y no como un espacio social separado (Malimacci y Salvia, 2005). Bajo la dirección de Salvia, el *Programa de Cambio Estructural y Desigualdad Social*, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, fue un *locus* de relevancia en la búsqueda de analizar los “nuevos emergentes sociales de la marginalidad” (Salvia, 2005a: 2). En ese entonces, las producciones del programa se emparentaron más con los diagnósticos sobre la precarización de las relaciones laborales, que con los de la exclusión: ellas advirtieron que la “problemática del empleo” excedía “el simple estado de desocupación abierta” y pusieron en foco el deterioro generalizado del mercado de trabajo (Salvia, 2002: 3). Pero, a diferencia de los saberes sobre la precariedad, el énfasis en la “fragmentación de la estructura social del trabajo” dio centralidad al “sector informal o sector no estructurado [en la comprensión de] la nueva realidad emergente” (*idem*). De este modo, en el tránsito al nuevo siglo, se planteó en el campo especializado local la estrecha relación entre la informalidad laboral y el problema de las poblaciones excedentarias. Con la conformación del ODSA, estas lecturas adquirieron mayor audibilidad y desarrollaron un programa de investigación de amplia envergadura.¹⁸²

Sería tras la crisis de los años 2001 y 2002 cuando esta matriz analítica se articularía con las preocupaciones sobre la exclusión, encontrándose ellas mismas en proceso de reconfiguración. Bajo la amalgama de enfoques, se planteó el interrogante sobre el carácter de los problemas de calidad del empleo que persistían en la coyuntura de reactivación

¹⁸² El *Programa de Cambio Estructural...* le prestó asistencia técnica al ODSA y parte de sus investigadores e investigadoras cuentan con una doble inscripción institucional en ellos.

económica, reavivando la hipótesis de una posible relación con limitaciones productivas estructurales en la generación de empleo. ¿Qué elementos cimentaban esta sospecha? Durante los primeros años del período en análisis, la actividad especializada se concentró en los ritmos diferenciados del descenso del desempleo y de la pobreza, fenómenos que hasta entonces se pretendían estrechamente ligados. Mientras la desocupación caía de forma notable, los problemas de subempleo e informalidad se estabilizaban en pisos elevados. Parecía darse una suerte de alquimia entre ellos. En efecto, un informe del OS concluía que el “repunte” de la inserción laboral durante el año 2003 “era atribuible a la generación de puestos de trabajo de baja calidad que tienden a morigerar la tasa de desempleo” (2004: 9). Las tasas de empleo se volvían un dato parcial para analizar la dinámica del mundo laboral, lo que exigía contrastarlas con indicadores relativos a la calidad del empleo creado en el curso de la reactivación económica. En el extracto del informe del OS con que iniciamos el apartado se plasman los criterios definitorios del “buen empleo”: sus protecciones y su productividad. Ambos atributos servirían, en adelante, para evaluar los alcances de la recomposición laboral experimentada, así como su sustentabilidad en el tiempo.

Si bien la categoría de “economía informal”, formulada por la OIT y adoptada por el MTEySS, tuvo una amplia circulación en las investigaciones del ODSA, el CEDLAS, el OS y el CIPPEC, los documentos nos permiten observar distintas operaciones discursivas bajo las cuales se reinstaló la diferencia entre aquello que la noción tendía a unificar: el empleo precario y el trabajo en el sector informal de la economía. Los análisis trataron el concepto propuesto por la OIT como una “definición legal” de la informalidad, que circunscribía el fenómeno por la falta de registro ante el Estado y de protección social. Se argumentaba que, en cambio, la definición clásica era “productiva” y hacía referencia a “los trabajos marginales de baja productividad” en los sectores subordinados de la economía (CEDLAS, 2007: 5). Desde esta perspectiva, eran los atributos productivos de las actividades los que explicaban los déficits salariales y en las condiciones de vida. Si bien la expresión de “economía informal” se incorporó al léxico de los estudios, esta red de *expertise* tendió a preservar la diferencia entre el empleo desprotegido y el trabajo de baja productividad o superfluo. Ello no se debía solamente a un preciosismo teórico-metodológico: por el contrario, la distinción permitía trazar otras cartografías del mercado laboral, distintas a las producidas por los saberes estatales para intervenir en él. Como abordamos en el capítulo anterior, la adopción de una definición ampliada de la informalidad laboral en los diagnósticos ministeriales, a partir del vector protección/desprotección, no desconocía las diferencias en materia productiva entre los segmentos de la economía informal, sino que se había orientado a establecer una

direccionalidad común para las políticas sociolaborales. En este caso, la frontera productivo/improductivo perfiló una visión normativa diferente sobre el empleo a recomponer a través de las intervenciones estatales.

Múltiples investigaciones destacaron que, al menos hasta el año 2011, la recuperación del empleo había estado liderada por puestos formales (v.gr. MTEySS, 2011; Bertranou, Casanova y Sarabia, 2013; OIT, 2013; Bertranou y Casanova, 2015). En este sentido, los centros privados de *expertise* y los nuevos institutos universitarios centraron su atención en los motores y los alcances de tal recomposición: en qué estratos sociales había incidido y cuáles eran las perspectivas para su sostenimiento y expansión futuros. Entonces, las líneas divisorias entre el empleo productivo y “marginal” se pusieron de relieve en el estudio de las distintas trayectorias de pobreza. Entre los perfiles sociolaborales trazados, se distinguió un grupo de “pobreza estructural” (también nominado “núcleo duro de la pobreza”, “pobreza extrema”, “pobreza indigente”, entre otras formulaciones), caracterizado por una inserción económica regida por empleos inestables y de muy baja productividad. Con ello, comenzó a plantearse una correlación entre las condiciones de vulnerabilidad y los atributos productivos del empleo: mientras que entre “los empleados formales” se daban situaciones “de baja vulnerabilidad”, “los trabajadores informales y desempleados” estaban atravesados por condiciones más gravosas de pobreza (Gasparini, 2005: 4). En sus sucesivas ediciones, los informes del ODSA advirtieron que, si bien la ocupación se expandía en todos los grupos, era en la mejora de su calidad donde se condensaban las brechas sociales: entre los estratos inferiores de la estructura social, 6 de cada 10 empleos se creaban en el sector informal de la economía, registrando menores ingresos, protecciones y estabilidad. En cambio, los nuevos puestos formales se concentraban en las clases medias. El problema sociolaboral se codificaba, progresivamente, en términos de la informalidad –en su acepción productiva– y de la fijación de ciertos sectores en ella.

Finalmente, lo que unificó estas reflexiones en una problematización alternativa del fenómeno fue la relación trazada entre la informalidad laboral y la cuestión de la superfluidad. El diagnóstico del “trabajo intermitente”, en el que coincidieron especialistas de distintos *locus*, fue crucial en esa operación conceptual.¹⁸³ Se trataba de un fenómeno registrado únicamente entre los estratos más empobrecidos de la estructura social, que categorizaba aquellas trayectorias marcadas por una intensa rotación entre ocupaciones precarias,

¹⁸³ La existencia de este segmento ocupacional fue advertida en todo el campo especializado, recibiendo nominaciones diversas: subempleo inestable o subempleo indigente, en el caso del ODSA (v.gr. ODSA, 2007, 2011, 2014); trabajo intermitente, según SEL Consultores; empleo de subsistencia en los análisis del MTEySS. Profundizaremos en estas convergencias en el próximo capítulo.

subempleo, desempleo e inactividad. Según Kritz (2007), constituía un fenómeno novedoso en el mercado laboral argentino que había adquirido centralidad una vez “cerrado el ciclo de alto desempleo que comenzó en 1993”. Desde entonces, la desconexión con el mercado de trabajo formal ya no se expresaría tanto en términos de la falta de ocupación, sino bajo la proliferación de ocupaciones extremadamente inestables, de baja productividad y desprotegidas. Según las mediciones de SEL Consultores, representaba nada menos que a un 12% de la PEA, en 2007. Así se explicaba la alteración de las dinámicas de la superfluidad desde el *Programa de Cambio Estructural*:

Si el mercado laboral ofrece rigideces institucionales de importancia, el excedente de mano de obra se reflejará en el aumento crónico de las tasas de desempleo abierto [como en los países europeos]; si es flexible – por diversas razones – el excedente de mano de obra en relación con la demanda de trabajo en el sector moderno, se manifestará en el acrecentamiento de un sector informal urbano precarizado (...). (Salvia et al, 2009: 430)

De este modo, se descentraba de los diagnósticos sociales el desempleo de larga duración “a la europea”, que había regido las reflexiones sobre la exclusión en el pasado. Pero la huella de la superfluidad parecía reencontrarse en otro lugar, en un desempleo *a la latinoamericana*.¹⁸⁴ Justamente, el sector informal urbano había emergido como concepto para captar aquellos refugios creados ante la imposibilidad de acceder al empleo formal en el polo moderno de la economía de los países periféricos. Las actividades desarrolladas en el marco de la “economía informal inestable” y de “las economías de pobreza” (Salvia, 2005a) resultaban difícilmente categorizables como empleo genuino: como se sugería en un informe del OS, se trataba –en verdad– “de actividades lindantes al desempleo” (2004: 19). Pero lo que resultaba evidente es que se trataba de un desempleo de nuevo tipo, de allí la formulación de “trabajo intermitente”, una expresión asentada en la frontera entre el espacio ideal del *no* trabajo y el segmento más precario de la informalidad. Estas conceptualizaciones reforzaron la asociación de estas formas de trabajo inestables y atípicas y lo excedentario para la producción económica. El viejo concepto de informalidad, durante tanto tiempo desechado para el análisis local, se instalaba junto con el diagnóstico de que el mercado de trabajo argentino había perdido aquellos atributos integradores que lo habían diferenciado del resto de la región en el pasado (Salvia, 2005a). El diagnóstico de la latinoamericanización del mercado laboral relanzó la pregunta por los nuevos emergentes de la matriz de marginación.

2.2. La polémica sobre la “naturaleza” de la informalidad: una racionalidad

¹⁸⁴ Como señalaban Salvia y especialistas del *Programa de Cambio Estructural*, “ni el aumento de la pobreza ni de la desigualdad quedan bien explicados para el caso argentino a partir del efecto “desempleo” (Salvia et al, 2009: 435).

económico-estructural

Desde 2007, con los primeros signos de amesetamiento de la dinámica de recomposición laboral, las y los expertos del OS señalaron que “por primera vez desde el colapso del régimen de convertibilidad” se había registrado “una contracción en el empleo formal en los sectores productores de bienes” (OS, 2008a: 2) y en base a eso proyectaban un “punto de inflexión en la evolución del mercado de trabajo” (Arceo, 2008: 3). Aunque la magnitud de la informalidad era objeto de polémica,¹⁸⁵ ninguna estimación consideraba un porcentaje inferior al 30% de la PEA y todas señalaban que las estadísticas no lograban captar los segmentos más precarios. Pero la controversia no se limitaba a las cifras, sino a las tendencias y explicaciones del fenómeno. Mientras que los diagnósticos ministeriales destacaron que, por primera vez desde los años noventa, se había quebrado su tendencia ascendente, la red de *expertise* que estamos analizando enfatizó su persistencia en pisos elevados. Como apuntaba un informe del ODSA, “la persistencia de una alta proporción de ocupados que no pueden acceder a un empleo pleno de derechos continua siendo uno de los problemas fundamentales del escenario laboral” (2011: 23). Estos argumentos recalcaban que, pese a las mejoras experimentadas y a las políticas promovidas, la informalidad laboral se revelaba como un núcleo duro, de difícil remoción. Estos polemizaron con los saberes estatales señalando el “carácter sistémico” del fenómeno (Kritz, 2007: 4), su naturaleza productiva. En adelante, la discusión no hizo más que intensificarse.¹⁸⁶

Los saberes de la exclusión y la marginalidad enfatizaron la racionalidad económico-estructural del fenómeno. En esta impronta analítica resonaban –y se renovaban– los modos en que la superfluidad había sido interrogada durante la década anterior. ¿Qué significaba que la informalidad constituyera un problema sistémico, ligado a la estructura productiva?, ¿de qué manera esta observación ponía en cuestión la racionalidad política que los saberes estatales le asignaban? En primer lugar, los análisis producidos durante el período de análisis visibilizaron la larga duración de los problemas de calidad de empleo, base sobre la cual afirmaron su constitución como un rasgo estructural del mercado laboral local. Las cronologías elaboradas no distaban de aquellas expuestas por Carpio y Novacovsky en la

¹⁸⁵ En 2014 se produjo una polémica sobre la tasa de informalidad. El MTEySS reconocía un 34,5%, pero consideraba únicamente al trabajo asalariado no registrado en la cifra, mientras que otros estudios estimaron que sobrepasaba el 40% de la PEA, al incorporar al sector cuentapropista y de subsistencia (por ejemplo, Elbert, 2014; Groisman, 2014).

¹⁸⁶ Como señalamos en el capítulo anterior, a partir de 2011 los diagnósticos ministeriales y de otras agencias reconocidas, como la OIT, registraron una alteración en la composición de la economía informal en Argentina, pasando a tener mayor peso los puestos asalariados informales en microempresas no inscriptas en la fiscalidad pública. Este dato era interpretado por los saberes de la exclusión y la marginalidad como confirmación de la hipótesis productiva sobre la informalidad.

Cátedra Pública de Políticas Sociales, durante los años 1997 y 1998. Al igual que en aquellas reflexiones sobre la exclusión, Salvia explicaba la génesis histórica de la matriz de marginalidad en dos tiempos: uno relativo al “agotamiento, crisis y mutación” de “la nativa sociedad salarial corporativa”; y otro vinculado a la “reconversión tecnológica y productiva”, en el marco de la apertura financiera de los años noventa (2005: 5). En ese derrotero histórico, la “carencia forzada de empleo adecuado” se había consolidado (ODSA, 2004: 96). Ahora bien, concluido el ciclo de reformas de la década de 1990, se introdujeron ciertas innovaciones respecto de los diagnósticos previamente forjados entre el SIEMPRO y el OS. Reforzando la larga duración de los problemas de empleo, las miradas sobre el pasado “salarial” de la sociedad argentina enfatizaron sus fisuras internas, conmoviéndose la asociación unívoca entre la exclusión y el cambio tecnológico. A su vez, las reformas de “ajuste estructural” fueron releídas, incorporándose un balance crítico sobre la concentración de la estructura productiva (Salvia, 2005b). Así, el diagnóstico de una crisis duradera del empleo conectaba con los problemas de la dinámica económica, en términos estructurales.¹⁸⁷

Las mutaciones en el campo de discusión sobre los problemas sociolaborales habilitó la convergencia de los saberes de la marginalidad y la exclusión en la afirmación del carácter estructural de los mismos. A diferencia de los años noventa, tras la crisis de 2001 y 2002, la direccionalidad del modelo de desarrollo era objeto de un debate político y especializado expreso y, en consecuencia, las alternativas para gestionar la economía y el trabajo se pluralizaron. El diagnóstico de la configuración de una matriz histórica de exclusión/marginación tenía un cariz estratégico: permitía identificar aquellos caminos a evitar en la construcción de un modelo socialmente inclusivo tanto como económicamente sustentable, puesto que habían demostrado su fracaso en el pasado. En el caso de la estrategia industrializadora, su histórico déficit de productividad había construido un edificio protectorio frágil; la aperturista, pese a su impronta modernizadora, había sido concentradora en términos productivos, dando a los procesos de marginación una escala inédita, que ponía en riesgo el crecimiento futuro. Por razones diferentes, en ninguno de los dos modelos se había podido plasmar un sistema protectorio virtuoso, amplio y sostenible. Esta lectura de la historia nacional fundaba una “tercera vía”, que se delimitaba de forma simétrica de la experiencia neoliberal y del bienestarismo autóctono. Justamente, se proponía evitar el “péndulo de ideas”

¹⁸⁷ En una entrevista realizada en 2015 por *La Nación* a Guillermo Cruces, subdirector del CEDLAS, éste cuestionaba la idea generalizada de que “Argentina fue alguna vez un país del 90% de formalidad” y explicaba que la informalidad no podía resolverse “de la noche a la mañana” porque “tiene que ver con la estructura productiva”. “Guillermo Cruces: ‘No hay que hacer políticas sociales para una estructura productiva que ya no existe’, *La Nación*, 18/01/2015.

entre dos extremos, “el libre mercado” –de reciente fracaso- y el “totalitarismo de Estado” –al que había que evitar retornar- (Amadeo en AAPS, 2002; OS, 2002). En este sentido, se argumentaba la necesidad de “combinar estrategias” para armonizar la productividad con la protección. Legitimando esta posición, se retomaron saberes internacionales de inspiración heterodoxa¹⁸⁸ y el discurso religioso, que rechazaba el liberalismo y el paternalismo estatal.¹⁸⁹

En la explicación del carácter sistémico de la informalidad, se combinaron las tesis sobre la segmentación del mercado de trabajo y las de la heterogeneidad de la estructura productiva. Las primeras habían sido relevantes en los diagnósticos sobre la exclusión en los años noventa, señalando el rol desigualador que ejercía el capital humano en la competencia mercantil; mientras que las segundas habían sido el sello del estructuralismo latinoamericano para explicar los límites del desarrollo periférico. Desde el *Programa de Cambio Estructural* y el ODSA, se diagnosticaba que la heterogeneidad productiva argentina se había agudizado durante la década de 1990, como resultado de las reformas operadas.¹⁹⁰ De allí la conformación de verdaderos enclaves de alta rentabilidad que, conectados con el mercado internacional, retenían a la mano de obra más calificada mediante salarios elevados y protecciones expulsaban a una parte significativa de las clases trabajadoras, la cual se volcaba a la economía informal. En una caracterización afín, en un informe del OS del año 2004 (que, por cierto, había contado con la colaboración del ODSA), el mercado laboral se representaba como “una serie de círculos concéntricos”, entre los que se daba un “movimiento centrífugo” que partía desde el núcleo, en una “dinámica expulsora de la PEA” (2004: 8). La amplia circulación que tenían las investigaciones del ODSA entre los centros privados de *expertise* parece haber sido crucial para la actualización de las lecturas sobre la segmentación del mercado laboral, que incorporaron y reinterpretaron las tesis de la heterogeneidad productiva.

Tal movimiento se observa con claridad en el análisis de Kritz, que en los años anteriores había popularizado la categoría de inempleabilidad, en base a la cual se explicó la exclusión como resultado del desfasaje entre el ritmo del cambio productivo y el de la adaptación del capital humano. En su disertación en el Coloquio de IDEA del año 2007, definió la informalidad laboral como un “mecanismo para compensar la falta de

¹⁸⁸ Por ejemplo, se retomaron los análisis de Joseph Stiglitz y Jorge Ocampo. El primero, había sido economista jefe del Banco Mundial entre los años 1997 y 2000 y, en el tránsito al nuevo siglo, realizó un análisis crítico de la orientación de las reformas de ajuste estructural y se convirtió en referente de un ideario Post-Consenso de Washington. Por su parte, Jorge Ocampo es un economista colombiano que se desempeñó como secretario ejecutivo de la CEPAL entre 1998 y 2003, continuando su carrera en el ámbito de la ONU.

¹⁸⁹ Reseñamos documentos significativos de nuestro *corpus* documental al respecto: CEA 1981; Bergoglio, 2009; CEA, 2016. Para una reconstrucción histórica de la relación entre el mundo religioso y político, la Iglesia y el Estado, sugerimos: Di Stefano, 2011; Giorgi y Malimacci, 2012; Malimacci y Giorgi, 2016.

¹⁹⁰ Ver: Salvia, 2005; Salvia *et al*, 2009; ODSA, 2005, 2006, 2014, 2015.

competitividad, originada en la baja productividad total que le es característica” (Kritz, 2007: 4). De esta definición se derivaba un punto sumamente relevante, reforzado por el economista en su exposición: el problema no remitía única ni principalmente a la baja productividad de quienes trabajaran en condiciones de informalidad, sino a la del total de los factores implicados en el proceso productivo. El énfasis no disolvía la cuestión de la inempleabilidad ni tampoco su racionalidad subjetiva, pero remarcaba que el problema se situaba en el nivel de productividad y competitividad de las empresas. Estas variables eran las que se destacaban cuando se hablaba de la lógica económico-estructural que regía la informalidad laboral. De allí, que se postulara como un fenómeno involuntario,¹⁹¹ que no era producto de elecciones personales sino de barreras que impedían la expansión del empleo formal y de la productividad en términos más generales (CEDLAS, 2007; ODSA, 2011). En este punto, encontramos un argumento recurrente sobre el carácter forzado de la informalidad para la parte empleadora de la relación laboral, también presentado por los saberes del empresariado industrial: la “incapacidad competitiva” llevaba a las empresas a la sub-declaración, como estrategia para evadir costos que no podían afrontar, lo que acababa por perjudicar el desarrollo de su capacidad productiva a largo plazo¹⁹² (Kritz, 2012: 96). Así, el carácter involuntario del fenómeno se mostraba como resultado de la fuerza de las estructuras, más que de las relaciones de poder.

De lo anterior se desprende que las lecturas sobre el problema productivo que anidaba en la informalidad laboral no fueron homogéneas: algunas tenían una inspiración estructuralista, mientras que otras participaban del análisis macroeconómico. Más bien, convergieron en la afirmación de que las bajas productividad y competitividad se encontraban en la raíz del fenómeno, inscribiendo en su desempeño el problema de los excedentes poblacionales. Así, se llegó a la idea de que la informalidad laboral era el resultado de que “el núcleo duro del capitalismo argentino requiere sólo un tercio de la fuerza de trabajo disponible” (ODSA, 2004: 7). Ahora bien, la derivación del proceso de marginación/exclusión de las relaciones técnicas de producción no era evidente en la

¹⁹¹ Son ilustrativas las formas en que se nominó el fenómeno y se ponían en palabras sus causas: “carencia forzada de empleo adecuado”, “falta involuntaria de trabajo”, “sistema social incapaz de dar empleo a quien lo requiere” (ODSA, 2004: 39, destacados propios).

¹⁹² De allí que la informalidad resultara problemática cuando era producto de la exclusión; lo que no descartaba la existencia de otro tipo de configuraciones del fenómeno, en las que pudiera ser voluntaria. Los estudios del CEDLAS analizaron este punto, retomando la perspectiva del Banco Mundial sobre la lógica del escape y de la exclusión. A partir de un análisis de la incidencia del fenómeno según las edades y el nivel educativo de las y los trabajadores afectados, señalaban que no podía inferirse su elección por parte de los agentes, a excepción de los y las jóvenes, para quienes el “empleo asalariado informal” funcionaba como una vía para “acumular experiencia, conocimientos, capital y contactos” de cara al tránsito hacia otros puestos (CEDLAS, 2007: 9). En este único caso, la informalidad parecía un fenómeno voluntario.

discusión especializada. Esa operación lógica había sido, precisamente, uno de los ejes de crítica hacia los diagnósticos hegemónicos sobre la exclusión de finales de los años noventa. Otras modalidades de recepción y apropiación del concepto habían señalado, en ese entonces, que el proceso no era un efecto automático de relaciones técnicas, sino que su carácter era político, cultural e institucional. A propósito de la marginalidad, desde finales de la década de 1990 se dio un debate en la misma dirección.

En dos ocasiones (1999, 2010), Nun revisó lo que consideró como un sesgo economicista en los análisis inspirados en su propio concepto de “masa marginal”, lo que lo llevó a destacar y reelaborar su dimensión política.¹⁹³ Aunque desestimada en algunas lecturas, para el sociólogo argentino ésta había sido nuclear en su apuesta analítica inicial, dirigida a captar los distintos modos de gestionar políticamente los efectos de los excedentes de trabajo en la integración social y sistémica. Nun argumentaba que el carácter de excedentario no se encontraba determinado por cierto estado de las relaciones técnicas de producción, pues el régimen social de acumulación, en sí mismo, era el “resultado contingente de una dialéctica de estructuras y de estrategias” de los actores sociales (1999: 996). La condición histórica –y no necesaria– del proceso productivo, reforzaba el carácter problemático de la superfluidad de ciertos contingentes poblacionales en relación con él. De hecho, Nun resaltaba que las intervenciones estatales sobre el problema podían incidir en el nivel de las estructuras productivas: una serie de investigaciones sobre el desempleo en los países centrales habían puesto de relieve que sus tasas variaban según la fortaleza y la institucionalización del compromiso con el pleno empleo. “El cuello de botella” que entrañaba la marginalidad “era sociopolítico antes que económico” (Nun, 2010: 113).¹⁹⁴

En cambio, las lecturas producidas desde los años 2000 acerca de la marginalidad se inspiraron en una racionalidad económico-estructural, posiblemente reforzada en la polémica sostenida con los saberes estatales, para los cuales los problemas de calidad del empleo se explicaban por factores político-institucionales. De esta manera, en el debate sobre las explicaciones del fenómeno se opusieron dos formas distintas de reconstruir la relación entre economía y política. La problematización de la informalidad laboral como una cuestión eminentemente productiva tenía como sustrato la consideración de la economía como un espacio de relaciones necesarias, en virtud de las leyes de causalidad que regirían su

¹⁹³ Danani (2019) realiza un análisis sobre esta relectura de Nun sobre la dimensión política de la marginalidad, sobre el que nos montamos para nuestra propia reflexión. Agradecemos a la autora las referencias sugeridas.

¹⁹⁴ Dicho bajo otra formulación: “Hay que tener en cuenta la índole mucho más política que económica del problema de la marginalidad social (...). Cuando se habla de marginalidad, de exclusión social, de desempleo o de subocupación, no se está aludiendo a hechos de la naturaleza sino a emergentes de relaciones de poder determinadas” (Nun, 2010: 118- 119).

dinámica. Esa fuerza de ley que detentaban las relaciones económicas subyacía en el énfasis del carácter estructural del proceso: éste significaba, ante todo, que el fenómeno se imponía a los agentes, es decir, constituía una condición (acaso un límite) para su acción. En ese sentido, puede rastrearse una continuidad entre las viejas y las nuevas reflexiones sobre el problema del empleo en términos de “superfluidad”, pese a los desplazamientos que reseñamos: la afirmación de que en la economía se gestan procesos y relaciones que preceden a la acción política. Esta concepción contiene un elemento de impronta economicista: la suposición de que las leyes de la economía son “endógenas”, es decir, ajenas a “toda indeterminación resultante de intervenciones externas (políticas por ejemplo, ya que de lo contrario la función constituyente no podría referirse con exclusividad a la economía)” (Laclau y Mouffe, 2015:112). Esa misma legalidad económico-productiva investía a los diagnósticos especializados de un lenguaje de verdad: en este sentido es comprensible que el núcleo de la polémica abierta por los saberes de la exclusión y la marginalidad estuviera dado por la *naturaleza* de la informalidad laboral, retomando la ilustrativa expresión de Kritz. El desafío que planteaba el problema, entonces, era el de la productividad y la competitividad de los sectores rezagados, a fin de que convergieran con los segmentos más dinámicos. Visibilizando la concentración, antes obliterada, se aligeraba su contenido político pues, en definitiva, era el resultado de las reglas propias de la competencia mercantil, que premia a los más productivos (OS, 2000).

¿Qué lugar se reservaba, entonces, a la política en la explicación del problema? La objetividad con que se representaban las relaciones económico-productivas, su fuerza de ley, llamaba la atención sobre los límites de la acción política y también fundaba ciertos imperativos hacia ella: una exigencia de *adecuación* a lo *estructuralmente* viable. Justamente, la polémica con los saberes estatales sobre cómo definir la informalidad apuntaba a desnudar un déficit de “adecuación conceptual” de las políticas sociolaborales (Kritz, 2012: 96). Como en las reflexiones de los años noventa, aquí también puede relevarse una concepción instrumental de lo político: si entonces se había advertido el desajuste de las intervenciones estatales frente a la nueva cuestión social, en las reflexiones de los años 2000 se llamaba la atención sobre la inadecuación de la política frente al carácter estructural de la informalidad laboral, como un modo de explicar su persistencia. Ese desfase entre la realidad del problema y su comprensión ponía en cuestión la efectividad de las medidas adoptadas para la formalización, aun cuando pudieran basarse en buenas intenciones, como se señalaba a propósito de la fiscalización y la inspección laboral (Kritz, 2007, 2012). Respecto de ellas, se puso en cuestión que pudieran ser la columna vertebral de la estrategia estatal: no solo porque

tenía alcances limitados, al abarcar la economía relativamente visible para el Estado, sino que además no intervenía sobre “los determinantes” del problema (Kritz, 2012: 96). La centralidad que asumía la fiscalización en el programa estatal desnudaba el error de diagnóstico en el que éste se asentaba: trataba la informalidad como “un dispositivo ilegal de apropiación de cuasi-renta y no de subsistencia” de las empresas en el mercado (*idem*). Frente a la coerción de las estructuras, algunas investigaciones plantearon que la racionalidad política asignada al fenómeno expresaba el sesgo voluntarista de los saberes estatales. La crítica provenía del CIEPP: por la lógica que asumía la polémica en el campo reformador, sus análisis destacaron la lógica estructural de la informalidad laboral, cuando años atrás habían tendido a resaltar el carácter político de la exclusión.

(...) El impacto sobre las relaciones laborales de estas medidas es como mínimo incierto y es un reflejo de la lectura sesgada de las causas del no registro laboral y del empleo informal en general. Esta lectura pretende que es un problema sencillamente de la conducta de agentes económicos que se aprovechan de la incapacidad de fiscalización del Estado para eludir sus obligaciones y así obtener ganancias más elevadas. Este razonamiento puede ser acertado en algunos casos, pero la dimensión del problema y otros indicadores señalan que no alcanza para explicar su complejidad. Todos los estudios existentes señalan (...) que el problema es más complejo y se explica por causas económicas. (...) La informalidad económica es un rasgo del régimen de acumulación del país. La propia política económica reconoce que el problema de la no registración es fundamentalmente económico. De lo contrario, ¿por qué el propio Estado reitera programas de fomento del empleo que exigen a las empresas del pago del impuesto al salario?; ¿por qué se utiliza esa práctica cuando se quiere evitar despidos? (...) No se va a eliminar el empleo no registrado presionando a la fuerza de trabajo para que denuncie al empleador, sino con múltiples políticas integradas que cambien el modelo de acumulación sostenido por la informalidad. (Lo Vuolo, 2009: 15)

La política y las políticas tenían su lugar en la trama reproductora de la matriz de marginación social.¹⁹⁵ Tal es así que en un informe del ODSA se enfatizaba que “la crisis de la sociedad argentina no se explica por los problemas que enfrenta en el sistema económico sino (...) por la vigencia y reforzamiento acumulativo de factores socio-institucionales que inhabilitan cualquier posibilidad de desarrollo tanto productivo como social” (2004: 25). Estos factores remitían a la crisis de las instituciones y las dirigencias sociales y políticas que concurrían en un “déficit estatal” para encarar un modelo de desarrollo genuino (*idem*). Esta lectura suponía una concepción funcionalista de la reproducción social, bajo la que se esperaba del Estado la adecuada integración entre el registro económico y el sistema político. Esta tesis no era novedosa en el campo especializado, sino que inspiró estudios sobre el

¹⁹⁵ No es menor la referencia al término de “reproducción”, que tomamos de los documentos. Si la economía *producía* la marginalidad, la política sería el espacio de su *reproducción* o bien de su neutralización, según la orientación que se plasmara. El supuesto era que los problemas sociales tendrían una existencia anterior y exterior a la política, naturalizando su condición.

Estado de suma relevancia durante las décadas de 1970 y 1980 (Perelmiter 2007).¹⁹⁶ La idea de déficit ilustra la distancia entre las condiciones estructurales y la institucionalidad realmente existente, que con ello pasaba a convertirse en un elemento disfuncional para la integración sistémica. De allí la resonancia de la noción de Estados de Bienestar “fallidos” o “truncos”, que no se adecuaban a las transformaciones de la sociedad argentina (ODSA, 2004: 21). El déficit, la falla de la política consistía en una suerte de desconocimiento de las dirigencias sociales y políticas – “por intención, error, u omisión” (*ibid.*: 27) – del agotamiento del régimen de acumulación por industrialización y del Estado Social clásico. La “tercera posición” tendió a discutir más el retorno de este modelo que el del libre mercado, quizás porque el contra-destinario del discurso eran los saberes nucleados en la utopía restauradora del “empleo normal”.

Resulta curioso que las miradas estructurales de la informalidad laboral hayan asignado un peso tan relevante en su explicación a la “matriz socio-cultural y político-institucional”, sobre la que se erigían las “prácticas fundadas en acuerdos corporativos de privilegio” (ODSA, 2004: 26). Esto llevó a denunciar “la responsabilidad [de] las dirigencias sociales y políticas” en la reproducción de la dinámica excluyente (*idem*), incurriendo en otra forma de voluntarismo, distinta de aquella que se adjudicaba a los saberes estatales: era el correlato de una concepción de la política como “un dispositivo que se ‘acciona’” (Danani, 2019: 142). Estas lecturas señalaban que el problema radicaba en que, bajo la insubordinación de los intereses particulares, el sistema político se desacoplaba del interés general, revestido de cierto manto de evidencia.

Es posible reconocer la incapacidad por parte de las clases dirigentes para adaptar exitosamente el sistema social a las cambiantes y conflictivas condiciones externas de un mundo en proceso de globalización, e internas de un país que se resistía a modificar estructuras que habían producido logros tempranos pero que fueron quedando agotadas. (...) Por lo mismo, la actual crisis social es antes que nada una crisis político-institucional del Estado corporativo y de los intereses que desde dentro o fuera del mismo procuraron disputar el escenario de la acumulación económica y del poder político. En procura de obtener o conservar privilegios, los grupos dirigentes no supieron, no pudieron o no quisieron modificar la secular tendencia al deterioro de todo el sistema social. El actual estado de cosas se explica fundamentalmente por la incapacidad del sistema político-institucional de ejercer su particular función social: conducir un proyecto nacional, capaz de definir, promover y sostener un programa de desarrollo económico y social sustentable. (ODSA, 2004: 25- 26)

Observadas en conjunto, la racionalidad económico-estructural y la que hacía eje en la

¹⁹⁶ Perelmiter (2007) interpreta que ciertos estudios fundacionales sobre el Estado argentino, como los de O'Donnell y Portantiero, explicaron problemas como la inestabilidad política y la debilidad del desarrollo económico, señalando las deficiencias del Estado para cumplir lo que se entendían como sus funciones esenciales, entre ellas la integración entre el sistema político y el económico. De este modo, la formación estatal se caracterizaba como una falla sistémica.

cultura política restringieron el espectro de las alternativas posibles para intervenir la informalidad laboral. Al poner entre paréntesis que la legalidad económica que regía el fenómeno era, ella misma, socialmente producida, su superación se colocaba en un horizonte de cambio estructural, entendido en clave de una integración sistémica de la estructura productiva. En otras palabras, la base para una integración social genuina se encontraba en el horizonte de integración sistémico-productiva: ésta fundaba las condiciones de posibilidad y de solvencia de la primera. La productividad era el núcleo del problema y sobre-determinaba, también, la reflexión sobre las alternativas viables para organizar la economía, el trabajo y la protección social. Esto debe leerse en el marco de la polémica abierta con los saberes estatales: el riesgo de desconocer o ignorar las condiciones estructurales era el de “repetir los errores” de un pasado salarial inconsistente, que derivó en “expectativas insatisfechas” y “desequilibrios macroeconómicos” (Ocampo en AAPS, 2002: 22). El debate abierto a propósito de los tipos posibles de desarrollo, que politizaban el registro de la economía y la producción se clausuraba bajo la lógica de la necesidad atribuida a las estructuras económicas y el imperativo de adecuación de la política a ellas.

2.3. Una verdad irrefutable: la experiencia de la inmovilidad social

Un importante caudal de las investigaciones que conforman nuestro *corpus* documental abordó el problema de la informalidad laboral bajo una aproximación a la dinámica micro-social de los procesos de exclusión y marginación. Así, se enfocaron en el relevamiento de las trayectorias de aquellos sujetos en condición de pobreza y vulnerabilidad, poniendo de relieve su duración e intensidad, las variaciones en el tiempo, y las privaciones sufridas en términos de capacidades humanas. Los nuevos institutos universitarios emprendieron un trabajo de producción estadística sobre la informalidad laboral que no se redujo a la exploración de indicadores generales de la economía y del mercado laboral, sino que tomó por objeto las condiciones de vida de los trabajadores y las trabajadoras pobres. En el espacio micro-social y en las trayectorias personales se reencontraron las estructuras productivas en pleno funcionamiento, abriendo una reflexión sobre la relación entre los procesos macro-sociales que regían la informalización y las prácticas de los individuos afectados (ODSA, 2005).

El gesto analítico no era novedoso, sino que se inscribía en movimientos previos del campo especializado, a través de los cuales la subjetividad y la capacidad de agencia se propusieron como objetos privilegiados para el estudio de lo social, como analizamos en el Capítulo 2. En los años 2000, parece consolidarse este giro subjetivo en la conceptualización

de la pobreza, generándose un amplio consenso respecto de dos premisas. Primero, el cuestionamiento hacia la acepción monetaria del bienestar, por la subordinación que ejercía sobre otras de sus dimensiones, relativas a la libertad de “ser” y “hacer”, parafraseando a Amartya Sen. En segundo lugar, diversos análisis desafiaron la representación de las poblaciones pobres como pasivas, destacando su capacidad de agencia y la activa negociación de tal condición frente a las instituciones públicas y otros actores corporativos. De sus agenciamientos se desprendían trayectorias de empobrecimiento diferentes, que llevaban a enfocar las razones por las que los individuos llegaban y se mantenían en la situación de vulnerabilidad. Lo característico de las reflexiones producidas en los años 2000 fue la búsqueda de reconstruir la relación existente entre la capacidad de agencia y los condicionamientos estructurales de la acción. ¿Qué estructuras de oportunidades informaban y afectaban las acciones individuales? ¿Cómo movilizaban los individuos sus recursos y capacidades para reproducir su vida y la de sus familias?

Como veremos luego, esta búsqueda no conmovió la objetividad/naturalidad con la que se representaron las relaciones económicas en la problematización de la informalidad laboral. Más bien, estos saberes sobre la exclusión/marginación delimitaron una racionalidad subjetiva que complementaba las explicaciones estructurales del fenómeno y aquellas apreciaciones sobre el déficit de las políticas. De hecho, la penetración de la estadística en la escala micro-social y de las trayectorias individuales fue el medio a través del que se corroboraron las lecturas sobre la naturaleza productiva del problema laboral argentino. En otros términos, el acercamiento hacia lo subjetivo fue un vector para la producción de los saberes de la exclusión y de la marginalidad como verdaderos. En este sentido, se constituyeron como saberes próximos, movilizándolo un desplazamiento que no solo era teórico-metodológico, sino también físico y simbólico. La encuesta del ODSA se proponía contemplar “sectores vulnerables insuficientemente considerados en la mayoría de estudios de este tipo” (2005: 19). No se trataba solo de un asunto relativo a la representatividad de las estadísticas producidas en el país, ni a su rigurosidad metodológica, sino que además planteaba como cuestión el nexo entre los saberes y sus sujetos/objetos de conocimiento. Medir lo no medido, lo desestimado por las estadísticas oficiales, daba credibilidad a la voz del ODSA en el debate público sobre la pobreza y también lo investía de un *ethos* de proximidad, de compromiso experto en la representación –aunque fuese en un plano técnico– de quienes, se suponía, no tenían voz pública ni representación política genuina.

En 2015, una iniciativa del ODSA para difundir los resultados de la encuesta anual, nos permite graficar la aproximación de los saberes hacia las experiencias vitales de los

individuos afectados por los procesos de marginación y exclusión. Consistió en la realización de cortometrajes bajo la consigna de “Testimonios de la Deuda Social”, que se presentaron como una “semblanza de los descartables”, mediante la que se buscaba hacer audibles y visibles “sus cuerpos, sus movimientos y sus rostros”, única forma de expresar “todo lo que no nos dicen o no nos pueden decir” (¿en las encuestas?).¹⁹⁷ Los cortometrajes se proponían transmitir de forma directa, sin mediaciones, las experiencias de la marginación, pretensión sostenida en la mistificación del encuentro entre el saber técnico y el saber profano. En efecto, esa inmediatez era un efecto del discurso experto: primero, porque las formas de nombrar y las variables con las que medir se definían de forma previa y exterior al “estar allí” y provenían del campo especializado; segundo, porque el testimonio como recurso metodológico permitía a los y las especialistas demostrar, como ningún otro, su fidelidad en la transmisión de la experiencia de la pobreza.¹⁹⁸ Se trataba de un modo de representación y de un contacto que parecían saltar a la política, a diferencia de la proximidad valorada en el campo de la asistencia estatal, en la que el manejo técnico y la afectividad se combinaban con el compromiso político-ideológico, como veremos en el Capítulo 6. Progresivamente, los informes del ODSA se convirtieron en una palabra autorizada, respaldada por la rigurosidad metodológica y también por la sensibilidad, fundada en el “estar ahí”, donde los problemas sociales acontecen. Elementos que se pondrían en juego en la controversia de alcance público sobre las cifras de la pobreza, en la que participaron consultoras, instituciones académicas y agencias estatales, al resquebrajarse la credibilidad del índice de precios del INDEC, desde su intervención en 2007.

En la intelección de lo subjetivo participaron saberes heterogéneos. Como señalamos antes, las investigaciones del ODSA y del CEDLAS se inspiraron, respectivamente, en la teoría de las capacidades humanas y en la economía del comportamiento, que habían emergido del campo de la economía en la década pasada. Aunque sus contenidos y procedencias no pueden equipararse, los dos enfoques incorporaron la subjetividad como un elemento de la economicidad: los valores, las emociones y los contextos hacían parte de los comportamientos e interacciones económicas, lo que exigía abordajes que contemplaran el nivel micro-social (Gasparini y Cruces, 2010). Estos postulados convergieron con el espíritu

¹⁹⁷ Disponible en: <http://uca.edu.ar/es/observatorio-de-la-deuda-social-argentina/barometro-de-la-deuda-social-argentina/testimonios-de-la-deuda-social-argentina/trabajo-en-los-margenes>

¹⁹⁸ Estos mismos gestos pueden hallarse en el tratamiento de la pobreza y de otros problemas laborales por parte de agencias internacionales como el BM y el BID. Sin ir más lejos, éste último organizó, en el año 2008, un concurso para premiar cortos documentales que representaran las “nuevas caras de la exclusión social”, “a través de los ojos de los propios excluidos” (Márquez *et al.*, 2008: 4). Para un mayor desarrollo al respecto, remitimos a Lijterman, 2018.

de la tradición sociológica implicada en la relectura de la marginalidad, que se proponía poner en relación las prácticas y estrategias de los actores con los procesos estructurales de la economía. Malimacci y Salvia explicaban que, para no repetir “análisis ‘economicistas’”, centrados en “‘variables, cifras y estadísticas’ que se suponen que hablan por sí solas” (2005: 1), era preciso introducir la capacidad de agencia de los grupos marginados, de la que otras representaciones los despojaban, para comprender de forma más cabal los modos en que se reproducían en el tiempo. “Los pobres tienen cara, tienen nombre, tienen historia, poseen trayectorias valiosas, tienen capacidades, pelean, luchan, no bajan los brazos a pesar de todo”, concluían (*idem*: 16).

Entre estos saberes expertos y los de inspiración católica se produjo una superficie de contacto. El enfoque de la Iglesia Católica, argentina y latinoamericana, a propósito de los problemas sociales se reformuló durante la primera década de los años 2000, al incorporar la noción de exclusión y retomar de manera sistemática la perspectiva de las capacidades humanas. La categoría se adoptó expresamente en 2007, en la V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano,¹⁹⁹ cristalizando un desplazamiento con las reflexiones anteriores sobre la marginalidad.²⁰⁰ Lo que se quebró entre unas y otras formulaciones era la hipótesis integradora: la exclusión entrañaba una “nueva cuestión social”, que ya no consistía en que “se está abajo, en la periferia, o sin poder, sino que se está afuera”; ya no refería a la explotación, sino a la “lógica del descarte” de individuos que pasaban a ser “sobrantes” y “desechables” (v.gr. CEA, 2007; Bergoglio, 2009; CEA, 2010). La encíclica papal *Laudato Si*, de 2015, consagró estas lecturas. En este sentido, el discurso religioso puso en tela de juicio la “exacerbación de la mirada económica” en los análisis de la exclusión y destacó “las formas” que ésta adquiriría “en lo familiar, en la salud, en la vivienda, en la política, en el hábitat, en la educación, en lo moral, etc.”. La noción de “deuda social” sintetizaba esas múltiples privaciones, materiales tanto como subjetivas. De este modo, ella se explicó como el producto de una dinámica estructural, que se expresaba subjetivamente (v.gr. ODSA, 2005, 2007): era, al mismo tiempo, una “deuda existencial” (CEA, 2010) que ponía en crisis el sentido mismo de la vida, la vocación de plantearse metas y trascender dificultades (ODSA, 2005: 328).²⁰¹

¹⁹⁹Al respecto, ver Documento Conclusivo de la V Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe, Aparecida, 13- 31 de mayo de 2007. Tercera edición disponible en: <https://www.celam.org/aparecida/Espanol.pdf>.

²⁰⁰ Las producciones del DESAL signaron el enfoque eclesial desde los años sesenta, lo que puede observarse en documentos de la Conferencia Episcopal Latinoamericana (1968, 1979, 1992). Para Argentina, ver CEA, 1981.

²⁰¹ Se retomaba la llamada “psicología humanista” de Viktor Frankl, un psicólogo austriaco que realizó sus investigaciones en el marco de la segunda posguerra. A partir de un trabajo con víctimas del Holocausto, establecía una relación entre el propósito de vida y la constitución de un individuo pleno.

En el intento por incorporar al análisis la dimensión subjetiva y existencial de la marginación/exclusión, la cuestión de la (in)empleabilidad siguió ocupando un lugar destacado. La categoría resultó clave en el tejido de un lazo entre el aspecto económico-estructural de la informalidad laboral y la incidencia y experiencia individuales. En términos de Salvia y Lépure: entre “el nivel macro-económico de las estructuras de oportunidades” y “el nivel micro-social de las trayectorias, los recursos y las capacidades personales” (2005: 156). La cuestión remitió a las formas de distribución, entre los distintos segmentos de la estructura social, de los “recursos de empleabilidad”,²⁰² lo que ponía de relieve los condicionamientos estructurales que segmentaban “las oportunidades de acceso a un trabajo digno y a la autonomía económica” (Salvia y Lépure, 2005: 152). Las conclusiones del análisis empírico señalaban que la informalidad laboral incidía más entre las poblaciones de menores niveles de instrucción y situadas en extremos etarios (.v.gr. ODSA, 2004, 2005, CEDLAS, 2007), a partir de lo que se deducía el peso de la condición socio-económica de origen en la formación de capital humano y social y en las posibilidades de movilidad sociolaboral. En un informe del OS se señalaba que “la juventud y el bajo nivel de instrucción constituyen los dos factores mayormente asociados al proceso expulsivo del mercado de trabajo” (2004: 12): el problema de la inempleabilidad se condensaba en los jóvenes de las clases populares, tema recurrente en jornadas de debate y en los escritos de esos años.²⁰³ En cambio, el claro sesgo femenino de la informalidad laboral, relevado por estudios académicos, no se destacó en el perfil de los grupos marginados: posiblemente, su olvido se deba tanto a cierta invisibilidad del género en la discusión experta del momento, como al hecho de que este “sesgo” no contribuía a delimitar grupos de exclusión bien circunscriptos, ni ceñidos a los segmentos más bajos de la estructura social.

Como en los años noventa, el problema de la (in)empleabilidad planteó una crítica a propósito de la lógica discriminatoria que regía la distribución de los recursos y las oportunidades. Según Salvia y Lépure “los recursos de empleabilidad, en términos de capital humano y redes sociales, presentan una fuerte correlación con la localización en el espacio socioeconómico residencial” (2005: 176): las brechas de empleabilidad seguían la lógica de

²⁰² Comprendían la educación, la capacitación, la experiencia laboral y las redes sociales de los individuos.

²⁰³ En el Coloquio de IDEA, la juventud y el riesgo de su inempleabilidad emergió con fuerza en debates sobre la evolución del empleo y el sistema educativo, por ejemplo, en 2007, en la Sesión “Desarrollo con Empleo”, de la que participaron Ernesto Kritz (SEL) y Eduardo Serantes, referente de la Pastoral Social. En 2013 se realizó un panel específico: “El desarrollo de los jóvenes de la base de la pirámide”, en el que participaron Agustín Salvia y Daniel Arroyo, entre otros referentes. En 2012, CIPPEC organizó un seminario sobre “La exclusión socio-laboral de los jóvenes”, proceso del que –se advertía– “los cientos de miles de jóvenes que no estudian ni trabajan son una expresión cabal de este reto fenomenal”.

las brechas sociales. De allí que la crítica que habilitaba este cuadro de situación era por “la inequidad” registrada en el ámbito laboral y la baja movilidad social resultante, pues los “recursos, oportunidades y realizaciones en el campo laboral” dependían de la condición socio-económica de los individuos y de sus familias (*idem*). Estos datos, que podrían resultar relativamente previsibles, no eran evidentes desde una concepción de la justicia basada en la igualdad de oportunidades. Como argumenta Dubet, ésta parte de una “ficción estadística” según la cual las posiciones del espacio social se distribuyen proporcionalmente, bajo un modelo de movilidad perfecta, en la que no incidirían las jerarquías ni los estatus (2011: 54). Es por este supuesto que, en los diagnósticos, se expresaba como una anomalía que “individuos que no tengan determinado nivel de riqueza no puedan educarse” (CEDLAS, 2008: 2). Relevada la correspondencia entre la segmentación formal/informal en el mercado de trabajo y la condición social de origen de las y los trabajadores, se cuestionó la falla en el principio del mérito para la distribución de las posiciones laborales.

Pero, a diferencia de las reflexiones de finales de los años noventa, la mirada sobre la distribución de los recursos para acceder a un buen empleo proyectó una crítica de mayor espesor acerca del quiebre de la movilidad social ascendente, que se revelaba como un proceso duradero, que permanecía aun en momentos de recuperación económica. Esto explicaba el carácter “inercial” de la marginalidad, cuyo “mayor problema no es haber caído sino no poder salir de los encadenamientos socio-económicos y político-institucionales que generan las condiciones iniciales de marginalidad” (Salvia, 2005a: 4). El diagnóstico sobre la inadecuación de la política respecto de las condiciones estructurales reaparecía en este punto. Se argumentaba que la desmotivación y la frustración asociadas a la inmovilidad, debilitaban la “cultura del trabajo” entre aquellos “que experimentan una situación ocupacional desfavorable” (Salvia y Lépre, 2005: 155) y dañaba la legitimidad de las normas laborales. En este sentido, el problema de la inempleabilidad y la reproducción de la marginación develaba el déficit estatal “para la formación de un sistema socio-económico basado en reglas de recompensas al esfuerzo” (*idem*). Aunque la distribución de los “recursos de empleabilidad” fue puesta en cuestión, el hecho de que la utilidad y la valía de ciertas capacidades laborales se definiesen en el mercado quedó fuera del alcance de la crítica.

En línea con estos diagnósticos, desde el año 2007 comenzó a circular el diagnóstico sobre la “cronicidad de la pobreza”, expresión que daba cuenta de la inmovilidad de los grupos sociales afectados por la exclusión. Ese año, la AAPS organizó las *Jornadas de Reflexión sobre Pobreza Crónica*, que contó con disertaciones de Salvia y de Gasparini, y, en 2008, el último Congreso Nacional organizado por la entidad se intituló *Pobreza crítica y*

desigualdad persistente. En estos encuentros se trazó una perspectiva analítica que diferenció las situaciones de pobreza transitoria, vinculada con fluctuaciones económicas, *shocks* y contingencias asociadas al ciclo de vida, de aquellas vinculadas con la pobreza crónica o intemporal (*sic*), definida por la baja probabilidad de salida. Para Gasparini (2007), aunque tal probabilidad era difícil de estimar estadísticamente e “imposible de definir objetivamente”, resultaba una categoría útil para la discusión de políticas, pues revelaba que pese a los procesos de recomposición social la pobreza se había mantenido estable, en tasas de alrededor del 20% de la población. En cambio, Salvia (2007) refería a una “tasa de cronicidad”, pasible de estimar siguiendo en el tiempo las trayectorias de los individuos en condición de vulnerabilidad. Pese a esta incongruencia, lo cierto es que la persistencia y la inmovilidad se constituyeron en rasgos de lo que se nominó frecuentemente como “núcleo duro de pobreza”: una situación caracterizada por la gran distancia con la línea de pobreza, la baja rentabilidad de los activos productivos disponibles y la inserción consolidada en la economía informal o marginal. La dinámica del fenómeno se graficó con la figura del “círculo vicioso” que explicaba su reproducción en el tiempo y la dificultad de salida (ODSA, 2011: 26). Su articulador era la degradación de las capacidades laborales: mientras que la pobreza condicionaba el acceso a empleos informales, la baja productividad de estos impedía la acumulación de capital humano y social para transitar hacia puestos de mayor calidad, amplificando la condición inicial de vulnerabilidad (Salvia y Léopore, 2005: 142). La marginación/exclusión planteaba la bidireccionalidad entre problemas de empleo y procesos de pauperización, punto en el que se planteó una convergencia con los saberes estatales. Pero, desde esta perspectiva, para desatar el nudo gordiano, la clave era la productividad.

Los trabajadores [del sector informal] están ocupados en actividades precarias o inestables, con condiciones de trabajo deficitarias, bajos ingresos, falta de protecciones sociales y limitaciones para ejercer los derechos laborales. En el mediano plazo, una consecuencia ineludible para el trabajador es la inmovilidad ocupacional, dada la imposibilidad de acumular experiencia o desarrollar habilidades necesarias para participar del sector formal del mercado de trabajo. En el largo plazo, en la etapa de adultos mayores, se impone el abandono económico, la falta de una jubilación digna y la necesidad de continuar trabajando en situaciones de marginalidad social. (ODSA, 2015: 98)

La cronicidad se explicó por la particular relación establecida entre las dimensiones material-objetiva y espiritual-subjetiva de los problemas sociales, que es posible seguir en las investigaciones del ODSA. La encuesta contemplaba las privaciones de las capacidades humanas en dos grandes niveles: el de la subsistencia y la inclusión social (que comprendía cuestiones relativas a la salud, la vivienda, la alimentación, el trabajo y ciertas necesidades psicosociales); y el del florecimiento humano, que remitía al “libre ejercicio de capacidades

multidimensionales”, vinculadas con las relaciones sociales, afectivas y cultivo de sí (ODSA, 2005: 42). La clasificación recuperaba la conceptualización del psicólogo estadounidense Abraham Maslow sobre las necesidades, en el marco de su teoría de la motivación humana. Maslow jerarquizaba las necesidades en dos grandes grupos, según su relación con la acción humana: las “inferiores” se vinculaban con la sobrevivencia, eran inmediatamente materiales y se manifestaban como la “falta de algo”; mientras que las superiores tendían a la autorrealización y trascendían la sensación de déficit, pues la acción solo podía orientarse a ellas cuando el individuo estaba libre de las necesidades inmediatas. Desde este punto de vista, la pobreza se presentó como una limitación para el individuo debido a que la constante “lucha por la supervivencia” (Bergoglio, 2009) restringiría su libertad y su potencialidad de “ser plenamente humano” (Maslow 1968: 78). El círculo vicioso bajo el que se reproducía la pobreza crónica estaba dado por el hecho de que la degradación material era concomitante con una degradación subjetiva, existencial, que se imprimía en los espíritus. En este orden, a propósito de los “pobres crónicos”, Salvia señalaba que la encuesta del ODSA relevaba que un 33% decía “no saber qué hacer con su vida”, un 49% manifestaba “no poder pensar proyectos a futuro”, un 53% presentaba “deficiencias de comprensión verbal” y un 22% “riesgo de malestar psicológico” (2008: 40). De este modo, la conjunción de rasgos materiales y subjetivos llevaba a la conclusión del ODSA sobre la constitución de una “infraclase socialmente aislada” (Salvia, 2005a: 7), que tendía a reproducirse como tal entre generaciones (ODSA, 2007). Punto sobre el que los análisis del CEDLAS expresaron mayor reserva.

El diagnóstico movilizó una importante crítica hacia la orientación de las políticas sociales pues, pese a su ampliación e institucionalización, parecían no afectar estos procesos estructurales. “Insistimos”, argumentaban especialistas del OS, “que aun con estas transferencias y planes sociales cerca de un 25% de argentinos no tiene las herramientas con las que poder imaginar y construir un proyecto de vida; porcentaje que es aun mayor entre los jóvenes. ¿Qué está fallando?” (Amadeo, 2015a: 1). Complementando la racionalidad económico-estructural de la exclusión y la marginalidad, la racionalidad subjetiva fundamentó la necesidad de promover un pasaje del aislamiento hacia la integración, de las economías de pobreza a la economía genuina, del trabajo informal al empleo productivo. El horizonte era el restablecimiento de la movilidad: para ello, sería preciso garantizar la satisfacción de las necesidades elementales y desplegar una intervención dirigida a incrementar las oportunidades de acceder a activos, capitales y capacidades hasta entonces vedadas para las poblaciones empobrecidas. En un documento del Episcopado Argentino se señalaba que “la noción de posibilidad” era la que definía el “ideal democrático”: más que la igualdad social

en sí misma, un desarrollo democrático e inclusivo debía garantizar “el máximo de posibilidades objetivas de elección y el mínimo de condicionamientos” (2007: 33). En este orden, la problematización de la informalidad como expresión de un proceso de exclusión/marginación, destacaba la consolidación de grupos sociales “al margen de los beneficios que otorgan el sistema republicano, el estado de derecho, y la democracia”, para quienes la igualdad de oportunidades parecía inalcanzable.

3. Las imaginaciones políticas más allá de la utopía restauradora del “empleo normal”

La problematización de la informalidad laboral como expresión de un proceso de marginación/exclusión cuestionó un núcleo vital de los modelos de desarrollo y de Estado vigentes: la imaginación política que los hacía funcionar, relativa a la inclusión social por la vía de la expansión del trabajo regular y protegido. Así, el cuestionamiento hacia los saberes y las políticas estatales sobre el fenómeno dirigió una crítica global del proceso de reforma, que denunció la inviabilidad de la utopía restauradora del “empleo normal” que lo orientaba. Asimismo, ello puso en tela de juicio la perspectiva de reparación del sujeto del trabajo informal que subyacía al proceso de ampliación de las protecciones: es que la negación del horizonte de pleno empleo rebatía la expectativa de transición en la que ella se sostenía. Antagonizando con esta idea, los diagnósticos resaltaron la inmovilidad social, la cronicidad de la pobreza y el aislamiento del “núcleo duro” de informalidad. En este apartado nos enfocamos en los contenidos de esta crítica y en las imaginaciones políticas que ésta albergó, más allá de la utopía restauradora del “empleo normal”.

La consideración de que el horizonte fijado por las políticas sociolaborales, de recuperación del empleo perdido, era inviable se asentó, en parte, en el diagnóstico de una inconsistencia propia del modelo de desarrollo. Se identificaron ciertos obstáculos del orden productivo que le ponían un techo a los procesos de recomposición del mercado laboral hasta entonces desplegados. En este punto, se reactualizaron ciertos núcleos de sentido de los análisis sobre el agotamiento de la sociedad salarial local, principalmente aquellos que señalaban la insostenibilidad económica de las protecciones sociales (ver Capítulo 2). En el nuevo siglo, se observaba que el crecimiento del empleo registrado y protegido no se había impulsado en resortes genuinos, los saltos de productividad. En esta línea, se señalaba que, durante la post-convertibilidad, el aumento de los puestos de trabajo formales se explicaba, principalmente, por la reactivación de los sectores trabajo-intensivos de la economía,

vinculados con el mercado interno y de baja competitividad. Aunque en ciertos casos se destacó el rol positivo de las políticas sociolaborales, en general tendió a predominar la idea de que las mejoras en el empleo habían sido el resultado combinado del clima internacional favorable y la protección a los segmentos mercado- internistas por el sostenimiento de un tipo de cambio elevado.²⁰⁴ El cuadro se completaba con las políticas de estímulo al consumo y con la reaparición del mecanismo inflacionario, que depreciaba los salarios: este conjunto de factores habían permitido que dichos segmentos mantuvieran un elevado dinamismo, sin la necesidad de promover saltos de productividad para sobrevivir en el mercado (v.gr. Arceo, 2008; OS, 2009; ODSA, 2011). El buen desempeño del “modelo de desarrollo con inclusión” parecía sostenerse en una combinación variable de buena fortuna y oportunidad política.

Luego de la crisis global de 2008 y, sobre todo, desde 2011, los diagnósticos sociales producidos por esta red de saberes señalaron, con dramatismo, que las condiciones que habían sido la base de sustentación del ciclo estaban agotándose: “con la apreciación de la moneda y la recuperación de los salarios reales, los sectores de menor competitividad ven restringida su ganancia y no pueden sostener el nivel de empleo” (OS, 2008b: 5). Bajo esta matriz se interpretaba el deterioro de ciertos indicadores laborales: amesetamiento de la tasa de empleo, destrucción de puestos formales e incremento del subempleo. Según las y los especialistas, otra muestra de los límites de la “economía productiva” para generar puestos de trabajo genuinos era la continua expansión del empleo público.²⁰⁵ En función de estas evaluaciones, se diagnosticaba que “la mejora de las condiciones de vida a través del incremento en el volumen de ocupación parece haber tocado un techo en los últimos años” (Arceo, 2008: 6). Por ende, se advertía, no cabía esperar de las parciales mejoras sociales una evolución completa, hacia un pleno empleo regular y protegido. La persistencia de la informalidad no era expresión de una transición, sino de un modelo de desarrollo inconsistente, en el que el empleo alcanzaba tasas elevadas, a costa de su calidad. Era, pues, la otra cara del ciclo de recomposición: la manifestación de los obstáculos no superados por la estrategia de crecimiento. Su faceta más dramática era la pobreza crónica o intemporal, esa *underclass* social y geográficamente aislada, que diagnosticaban las y los técnicos del ODSA. Estos análisis conducían a una crítica contundente hacia el campo de la política: en definitiva, sus

²⁰⁴ Punto expresamente discutido por los saberes estatales, como destacamos en el Capítulo precedente.

²⁰⁵ En 2013, Pablo Guzman, economista del CEDLAS, advertía en una nota para el diario *Página 12* que entre los años 2011 y 2012 la tasa de empleo se había reducido a nivel país, a excepción del sector público, en el que se había registrado una expansión. “Temas de debate: la dinámica del mercado de trabajo durante el kirchnerismo. Ver: “El empleo como vía de inclusión”, *Página 12*, 18/02/2013. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-214072-2013-02-18.html>. Ya en 2005, Salvia advertía que el 35% de la PEA se insertaba en el sector privado y que el 15% lo hacía en el sector público.

actores, instituciones y lógicas de acción no lograban gestionar de manera eficaz los problemas sociolaborales, regidos por una legalidad estructural “objetiva”. En este cuestionamiento, la política social ocupó un lugar crucial.

Los documentos señalan una apreciación ambivalente del patrón de intervención social del Estado durante el período. Reconociéndose ciertos avances en la cobertura e institucionalización de las prestaciones sociales, se enfatizaba que éstas no intervenían sobre los determinantes de los procesos de informalización laboral y de pauperización. En un documento del OS se apuntaba que, entre los años 2003 y 2006, “la disminución de la desigualdad y de la pobreza había sido provocada por las fuerzas del mercado” (2013: 5), traccionada por la recomposición de la tasa de actividad y el crecimiento de la demanda laboral. Los años siguientes, entre 2006 y 2009, con el deterioro del mercado de trabajo, “las políticas públicas de redistribución” habían sido las responsables de un 40% de la reducción de la desigualdad y del 90% de descenso de la pobreza (*idem*). El argumento por un lado afirmaba la incidencia positiva de las políticas sobre los problemas sociales, por otro, señalaba el agotamiento de la tendencia de crecimiento del empleo formal y alertaba sobre una posible bomba de tiempo: la tendencia expansiva de la protección parecía desacoplarse de la dinámica realmente existente en el mercado y la producción. La reedición del Estado Social en el siglo XXI parecía traer consigo una de las limitaciones de su versión original, el *espejismo protectorio*. Espejismo, porque la política social, ante el carácter estructural del proceso de marginación, solo intervenía a nivel de la superficie:

(...) Parece confirmarse una vez más que el aumento del consumo interno y de la asistencia pública, así como del empleo cualquiera sea su calidad, aunque aliviador de las necesidades más urgentes, no logra resolver estructuralmente la trampa en materia de desigualdad que impone un modelo político-económico fundado en heterogeneidades sociales muy marcadas. (ODSA, 2015: 16)

Sin una perspectiva sólida de expansión del empleo productivo, las alternativas de integración vehiculizadas por la política social no serían más que parciales y transitorias, cuando no degradadas. Ello cancelaba toda apuesta por el reconocimiento de formas de trabajo distintas del empleo “productivo”, entre las que no se encontraban solo las actividades informales, sino también, por ejemplo, las inscriptas en la economía social, que se veían como remediales ante la falta de trabajo genuino (v.gr. Salvia, 2005b; OS, 2015).²⁰⁶ En este orden,

²⁰⁶ “Sería también sumamente valioso poder evaluar en qué medida las organizaciones de la economía social y solidaria que buscan socializar a través del trabajo las personas excluidas de la esfera económica o/y facilitar la transición del trabajo informal hacia el trabajo formal logran hacerlo. Por ahora, debido a la ausencia de trabajos empíricos sobre esas cuestiones, es una incógnita. Así, por ejemplo, no se puede descartar a priori que esos servicios de sociabilización e inserción laboral no funcionan y terminan encerrando a sus beneficiarios en un estatuto permanente de personas en proceso de inserción sin posibilidad de escape hacia el mercado de trabajo formal” (OS, 2015: 7).

se polemizaba fuertemente con la idea de que las protecciones sociales pudiesen funcionar, ellas mismas, como un vector de formalización. La protección no reparaba socialmente si estaba anudada a la permanencia de los individuos en trabajos improductivos, inclusive, fuente de auto-explotación (ODSA, 2005). No cualquier trabajo permitía la realización de la función social e integradora que le era propia, en este punto estas redes de *expertise* coincidían con los saberes estatales. Pero, a diferencia de ellos, más que su condición protegida se destacó el carácter productivo de la labor, pues en él se dirimía su aporte a la riqueza económica de la sociedad y a la autovalía personal, en suma, a la ampliación de las libertades (ODSA, 2005: 153). La productividad, en este caso, definía el trabajo legítimo, mientras que la superfluidad lo desnaturalizaba.²⁰⁷ El error, la inconsistencia de las políticas sociolaborales, radicaba en haber reconocido como trabajo a actividades difícilmente categorizables como tal. Así, las discusiones relativas a la inviabilidad de la utopía de restauración del empleo “normal” se entramaron con una crítica hacia la injusticia subyacente a la perspectiva de reparación de los y las trabajadoras informales, y sentaron miradas alternativas de los sentidos del buen trabajo.

Progresivamente, los diagnósticos sobre la persistencia de la informalidad laboral se articularon en una crítica global hacia el patrón de intervención social del Estado y las discusiones especializadas se mixturaron con debates políticos sobre el modelo de desarrollo vigente. Los saberes sobre la marginalidad y la exclusión adquirieron mayor audibilidad pública, intensificándose su presencia en la prensa y registrándose intercambios diversos con otros campos de actividad, más allá del académico, entre ellos, el de la política institucionalizada.

Una expresión de este proceso es la relevancia que adquirió la discusión sobre problemas y políticas sociales en los coloquios anuales del Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA), que nuclea las empresas más importantes del sector financiero, energético y agropecuario. Se trató de un espacio de debate académico con fuerte ascendencia en la opinión pública, que convocó a referentes de esta red de saber, como Salvia, Gasparini y Kritz. Mientras que en su edición del año 2006 se afirmaba que la entidad no era gremial sino académica, una escuela para el debate de ideas de cara a la sociedad (*sic*), desde

²⁰⁷ Estas observaciones se entretejían con una trama de sentidos del trabajo que, por cierto, no era tan distinta a la que organizaba a los saberes estatales. En el entrecruzamiento entre los discursos de inspiración católica y los del desarrollo humano, se afirmaba que el trabajo constituía un medio para el florecimiento humano y no solo para la subsistencia (ODSA, 2004: 96), en la medida en que habilitaba el cultivo de las capacidades humanas, la mediación entre el hombre y la naturaleza, y el despliegue del poder creativo (Pastoral Social, 1986). En este sentido, se lo definía como una “expresión esencial de la persona” (ODSA, 2005: 154), por la que ésta construía su propia identidad y la pertenencia a la sociedad.

el llamado “conflicto del campo”, en 2008, rastreamos una inquietud constante en torno a la “fragmentación de la representatividad empresaria”.²⁰⁸ En los años siguientes, el encuentro se vio atravesado por la búsqueda de proyección del empresariado como actor en el debate político, para la concertación de una nueva estrategia de desarrollo:²⁰⁹ del 2007 al 2010 se elaboró un programa de discusiones sobre la productividad de la economía argentina que culminó, no casualmente, en las vísperas de una nueva elección presidencial, en la que el oficialismo finalmente renovó su mandato. A partir de entonces, el perfil crítico del Coloquio se agudizó, así como también la penetración de la coyuntura política en su agenda de debate: en 2012 comenzó a discutirse el escenario de las siguientes elecciones, ante un posible cuadro de “ingobernabilidad”, configurado por un oficialismo sin sucesión clara y una “oposición dispersa”.²¹⁰ El Coloquio constituyó un verdadero espacio de congregación del empresariado, representantes y referentes de la política y especialistas con perfil crítico hacia el oficialismo, aunque con trayectorias y visiones estratégicas diversas. Las discusiones sobre la persistencia de la informalidad laboral ganaron espacio, en la medida en que se articuló, creciente, con una crítica hacia el modelo de desarrollo y de Estado.

Los intercambios entre la red de *expertise* sobre exclusión y marginalidad y el campo de la política también provinieron del contacto entre algunas agencias especializadas y sus referentes con la política partidaria, mundo del cual se habían pretendido ajenos en los años previos. En este sentido, cobraron relevancia otros *locus* de producción de saber, las fundaciones políticas. El caso más notable que registramos en nuestro trabajo de archivo fue el de la *Fundación Pensar*, creada en 2010 como usina de pensamiento del Partido Propuesta Republicana (PRO).²¹¹ Mauricio Macri, entonces jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y principal referente del partido, era su presidente honorario.²¹² En palabras de su primer director académico, Iván Petrella, la fundación había nacido con tres objetivos: elaborar planes de gobierno, sustentados en investigaciones especializadas; acercar personalidades académicas y del sector privado al campo de la política; y participar del debate

²⁰⁸ Ver las ediciones N°45 y 46 del Coloquio de IDEA, en los años 2009 y 2010, a través de los cuales se formuló este problema.

²⁰⁹ Este objetivo se enunció en la edición N° 47 del Coloquio, del año 2011.

²¹⁰ Edición N° 48 del Coloquio de IDEA, Panel de cierre intitulado “Contexto Político”.

²¹¹ La relación directa con la política partidaria fue la principal ruptura con el Grupo Sophia, su principal antecedente. Al respecto, ver en el Capítulo 2 de esta tesis lo desarrollado en el subtítulo 2: “La problematización de la exclusión y la formación de una red de *expertise* entre el Estado y la sociedad civil”.

²¹² El Consejo de Administración de la Fundación se conformó en su mayoría por representantes políticos del PRO, como María Eugenia Vidal, Gabriela Michetti, Horacio Rodríguez Larreta, Federico Pinedo, Esteban Bullrich, quienes detentaban cargos de gestión en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Como puente entre el mundo privado y el de la política, la fundación incorporó a empresarios como Guillermo Dietrich o Franco Moccia, del sector energético y bancario respectivamente.

público para “diseminar una visión de país y de lo que debe considerarse un buen gobierno” (*La Nación*, 29/11/2015).²¹³ Tras su ruptura con el justicialismo, Eduardo Amadeo se incorporó a dicha fundación como Coordinador de la Mesa Social, al igual que Miguel Braun quien, habiendo sido un referente de CIPPEC, pasó a ocupar el cargo de director ejecutivo de la institución. La mirada de *Pensar* sobre los problemas de empleo amplificó, en gran medida, los análisis críticos que repusimos hasta aquí, participando de la problematización productiva de la informalidad laboral. Un documento del año 2014²¹⁴ señalaba que las políticas laborales que habían movilizadado la reducción de la desigualdad en los últimos años ya no eran sostenibles: se cuestionaba que éstas no habían sido reorientadas por el oficialismo, a pesar de las alertas emitidas por el mercado laboral desde 2012. “Es simple”, explicaba Braun en una columna de opinión para *Infobae*, “sin aumentos en la productividad por trabajador, no se pueden sostener aumentos en los ingresos de todos y el aumento de productividad por trabajador requiere más capital y mayor tecnología” (2/01/2013).²¹⁵ Polemizando con los discursos oficiales, Braun retomaba un estudio de CIPPEC que concluía que, tras el quiebre de la convertibilidad, no se había desplegado un proceso de industrialización superior al de la década de 1990 y que el único sector en donde había primado la inversión había sido el agro.

La crítica sobre la insolvencia de la estrategia de desarrollo circuló en el debate político, haciendo propios los viejos y nuevos diagnósticos acerca de la exclusión. Referentes de la Fundación *Pensar* denunciaban que, otra vez en la historia argentina, “la suerte económica” había sido “apropiada por el Estado y repartida para potenciar el consumo y ganar elecciones” (*ídem*), en lugar de apostar por cultivar la productividad y sedimentar un desarrollo económico y social genuino y duradero. Otros sectores retomaron estas observaciones, perfilando una crítica hacia la política social como promotora de dependencia económica y moral. En el año 2011, otra fundación, *Unidos del Sud*, vinculada al empresario y entonces diputado nacional Francisco de Narváez, difundió en la prensa los resultados de un análisis

²¹³ “Las usinas intelectuales del nuevo poder. Sophia y *Pensar*, los semilleros que nutrieron los equipos del macrismo”.

²¹⁴ Fue especialmente dificultoso rastrear documentos producidos por la Fundación *Pensar*. En general, la producción de la agencia consistió en documentos de coyuntura publicados a través de sus redes sociales y página web que, durante nuestro trabajo de campo (de 2016 a 2019), no estaban disponibles para la lectura ni tampoco se publicaron en formato físico. Inclusive, se procuró establecer contacto con referentes de la fundación, que no redundaron en la obtención de información. Algunos documentos que pudimos relevar inicialmente, luego fueron inhabilitados en las redes. De modo que examinamos los contenidos digitales y las expresiones de sus integrantes en la prensa. Con el Grupo Sophia sucedió algo similar, pero algunos documentos fueron publicados como libros, aún en circulación.

²¹⁵ “La agenda del desarrollo”.

del presupuesto de 2012, según el cual “el Estado subsidia a 13 millones de personas”.²¹⁶ La cifra comprendía situaciones tan diversas como el empleo público, las jubilaciones y pensiones, la percepción de programas sociales y de seguros sociales, pero en base a ella se deducía “un fuerte grado de dependencia de la ayuda estatal”. Representación, acaso, de lo que una invitada internacional del Coloquio de IDEA denominó como la “sociedad de la subvención”.²¹⁷

Ahora bien, ¿cabía esperar de la reorientación “productiva” de la estrategia de desarrollo la posibilidad de expandir el empleo y de lograr, a través suyo, la integración del conjunto social? ¿La crítica se dirigía a rehabilitar ese horizonte? Si bien su progresión argumental conducía a la afirmación de otra forma posible de gestionar el sesgo excluyente de la vida económica, simultáneamente se pronosticaba una mayor flexibilidad y movilidad del empleo. La imaginación política asumía un límite: el mundo laboral podía ser de otras maneras a las existentes, pero la estabilidad había quedado en el pasado, era imposible retornar a ella. La reflexión sobre los márgenes de la intervención social en la organización del trabajo y de las protecciones, en suma, de la vida individual y social, asumía un contenido bien distinto a la sintetizada en la utopía restauradora. Es que la exigencia de adecuación de la política a unas determinadas condiciones estructurales significaba una renuncia. Así lo expresaba Guillermo Cruces, subdirector del CEDLAS en una entrevista para *La Nación*:

Si, como país, cambiaste tu estructura productiva, tenés que pensar las políticas públicas en general, las políticas sociales, para tener el mejor resultado en la situación actual, en lugar de pensar en volver a lo que tenías antes. No importa si era buena o mala: la estructura productiva de fines de los 80 ya no está. Nunca más va a existir. Y no hay que hacer políticas sociales para intentar recrear eso, sino intentar crear dentro de las condiciones que existen hoy en día.²¹⁸

Sobre toda práctica política recae una exigencia de adecuación a su contemporaneidad: en prescindencia de ella, devendría inoperante. Sin embargo, retomando a Lechner (1984), la división entre lo posible y lo imposible es, en sí misma, objeto de la práctica y de la lucha políticas: no hay realismo, dice, sin utopía (2008: 7), ni reflexión sobre lo posible sin exclusión de lo imposible.²¹⁹ La problematización productiva de la informalidad laboral delineó esa frontera recurriendo a la idea de un “límite estructural”: era la legalidad de las relaciones económicas la que, ante todo, determinaba la imposibilidad de una regulación

²¹⁶ Así se intitulaba la nota publicada en el diario *El Cronista* el 14/10/2011.

²¹⁷ Palabras de Pilar Mahola, vicealcaldesa de Barcelona, que participó de la Edición N°42 del Coloquio, en el año 2006, en el panel de cierre intitolado “La sustentabilidad de la democracia”.

²¹⁸ Tomado de: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/cruces-no-hay-que-hacer-politicas-sociales-para-una-estructura-productiva-que-ya-no-existe-nid1760504>. Último acceso el 20/12/2019.

²¹⁹ González (2019) señala que “es habitual decir que la política consiste en el arte de adecuarse a un tiempo específico y ocasional” pero los contornos de una época no están dados para los actores, son objeto de su intervención e interacción.

bienestarista del empleo. El principio de realidad, el vector de adecuación de la política, estaba dado por la esfera económica: ése era el prisma con el que mirar el mundo tal como es. La “aceptación realista” de que las reglas “del juego que podemos jugar” (Fisher, 2015: 39) se definen en el marco de la economía de mercado es, de por sí, un principio de visión y división culturalmente producido, aunque se pretenda un hecho evidente. La adopción del realismo como impostura rechazaba el gesto utópico, recreado por los saberes estatales, en la reflexión sobre el trabajo y su lazo con la protección. Aquí también hay que ver una renuncia, pues la utopía ha sido un núcleo de los procesos de cambio político en la modernidad (Srinicek y Williams, 2017: 109). En este sentido, consideramos que los saberes de la exclusión y la marginalidad participaron de una interrogación *distópica*²²⁰ sobre el mundo del trabajo, que adolecía de la doble referencia que define a la utopía. Primero, una dificultad para reflexionar sobre un *eu topos*, un buen lugar, más allá del principio de realidad. En consecuencia, una falta de *u topos*, de no lugares o lugares que aún no existen, pero que movilizan a la acción política, puesto que son imaginados. Parafraseando a Oscar Wilde, un mapa del mundo que excluye “el país de la utopía” no perfila alteridades radicales como alternativas a lo existente.

El contenido distópico de la reflexión se sintetiza en el debate sobre el “futuro del trabajo”, que atravesó los diagnósticos sobre los problemas sociolaborales y las perspectivas para intervenirlos.²²¹ Habiendo desplazado a las teorías “del fin”, este tópico compartía con ellas el cierre de las alternativas pensables como factibles para la organización del trabajo. La diferencia era que tal clausura no provenía de la consumación de la tendencia del progreso, como en las tesis del fin de la historia, sino del quiebre con el pasado: la tradición salarial y bienestarista perdía contacto con el presente, pues al ser definida como una racionalidad caduca y anacrónica no había nada en él que pudiera interrogarla, desafiarla, actualizarla. Es que, como sintetiza Jameson (2005), la reflexión distópica sentencia la muerte del pasado. En el Coloquio de IDEA de 2011, un economista y publicista español radicado en Estados Unidos, Xavier Sala iMartin, metafóricamente describía el cambio productivo como un “enorme meteorito”, frente al que cabía adaptarse o desaparecer. En la reflexión sobre qué hacer con semejante cambio, el pasado y la tradición quedaban descolocados. La renuncia a la –ya imposible– estabilidad avizoraba un futuro vertiginoso, atributo que lo hacía relativamente

²²⁰El prefijo griego “dis” significa falta o dificultad.

²²¹Es decir que lo distópico no tiene que ver con el contenido pesimista de la proyección hacia el futuro, sino con el modo de representarlo como objeto de la acción humana y, en ese sentido, de determinar los márgenes de la intervención de la sociedad en su propia producción. De hecho, la utopía no excluye el pesimismo: en el capítulo anterior analizamos el modo en que la utopía restauradora del “empleo normal” cobraba fuerzas en una proyección de disgregación social vinculada a la mercantilización y la individualización del trabajo (que entonces funcionaba como una anti-utopía).

impensable, imponderable, ¿ingobernable? La adopción de una mirada realista sobre el futuro fijaba la atención en el presente: desafectada del ideario de progreso que organiza la relación entre pasado, presente y futuro propia de la utopía, la reflexión distópica construía la acción política en términos eminentemente defensivos. Por eso, conforma una imaginación política “no modernizadora”, que renuncia a la ruptura o interrupción del futuro en aras de “abrirlo para nosotros de nuevo” (Jameson, 2006: 72).

La afirmación de la imposibilidad de recobrar la estabilidad de y en el trabajo cobra otra dimensión si consideramos que, sobre ella, se fundó todo un complejo político-institucional que modeló la integración social y las formas de individuación durante buena parte del siglo XX. No se trata de idealizar este patrón de integración, que supuso exclusiones y formas subordinadas de pertenencia. Con este señalamiento, nos interesa más bien resaltar la dimensión civilizatoria de las ideas de estabilidad y de seguridad, a menudo aligeradas bajo una acepción descriptiva de las relaciones laborales. Podría eventualmente prescindirse de la condición salarial, ¿pero es humanamente posible y deseable una vida insegura, inestable? ¿A qué se renuncia al afirmar la inviabilidad de la estabilidad y de la seguridad? Aunque se instalara una promesa de superación de los límites estructurales que frenaban la generación de empleo productivo, la afirmación de que éste ya no podría recobrar la estabilidad perdida tenía como correlato (no siempre formulado) la previsión de exclusiones y la proyección de un trabajo individual permanente por actualizar las propias capacidades laborales para la reinserción. El futuro del trabajo se imaginaba en función de las relaciones vigentes en el presente: esto hacía que fuese más realista la pregunta por cómo reacondicionar las protecciones para contener los momentos de “superfluidad”, que el interrogante sobre posibles formas de organización del trabajo para hacer más sostenible la vida humana, en lugar de ponerla en riesgo.

El desacople de las protecciones respecto del tipo de inserción laboral se fundó en un principio de realidad y en una racionalidad práctica, de carácter defensivo.²²² En el quiebre con el pasado y con la asunción de una mirada “realista”, las distopías sobre el futuro del trabajo flexible problematizaron el potencial dislocamiento de la vida individual y social. Al “no estar nada claro en el mundo moderno cuánto del empleo tradicional se va a recuperar”, era preciso desvincular “paulatinamente [el sistema de seguridad social] de lo que es el trabajo tradicional” en aras de brindar protección a los grupos excluidos, posibilitando su

²²² La razón práctica privilegia el examen sobre la adecuación de ciertos medios respecto de ciertos objetivos, más que la adecuación de los fines en sí mismos, que caracteriza el pensamiento utópico y a la razón formal (Muguerza, 1986).

futura reinserción (Neri en AAPS, 2002: 90). Como explica Mark Fisher, “ser realista’ alguna vez significó estar a tono con la realidad experimentada como algo sólido e inmóvil. El realismo capitalista, sin embargo, implica que nos subordinemos a una realidad infinitamente plástica, capaz de reconfigurarse en cualquier momento” (2019: 89). El principio de desacople entre trabajo y protecciones a menudo se entramó con la noción de universalidad, pero la relación con ella fue ambivalente: la protección de las poblaciones excluidas no necesariamente exigía reformular las reglas del complejo protectorio, ni el rechazo de principios alternativos, como el de la necesidad.²²³ Sobre este punto las perspectivas y propuestas elaboradas por esta red de *expertise* difirieron notablemente, en la medida en que la desestabilización del empleo dio lugar a una reflexión sostenida sobre el riesgo de dualización social y los atributos que debían reunir las protecciones para evitar la consolidación de estatutos diferenciados de pertenencia a la comunidad política.

Más allá de estas divergencias, un elemento común entre los saberes de la exclusión y la marginalidad fue la perspectiva de una *terapéutica de la reinserción*, que reformuló los contenidos y finalidades de las protecciones proyectadas. El diagnóstico sobre el fracaso de las políticas sociales del ciclo de la post-convertibilidad en la reversión de la inmovilidad social justificó la idea de que era necesario fortalecer estrategias de intervención orientadas a la inclusión social de los grupos excluidos.²²⁴ Las investigaciones del CEDLAS sobre las trayectorias de pobreza fueron de suma relevancia en esta evaluación: éstas señalaron que los procesos de exclusión suponían la destrucción de elementos que luego no se recuperan por los efectos de la reactivación económica. En este sentido, se advertía que la salida de la situación de pobreza no dependía solamente de la ampliación del crecimiento y del empleo productivo, sino de una batería de políticas especialmente dirigidas a sectores marginados para cultivar su capital humano y social, saldo subjetivo de la dinámica de exclusión. En palabras de Cruces, no solo se trataba de ampliar las oportunidades disponibles, sino de brindar herramientas para poder aprovecharlas. Especialistas con trayectoria en gestión pública, como Amadeo, Arroyo, Neri y Novacovsky, apuntaron a la visión de un Estado cercano, que administrara localmente sus políticas y acompañara de manera personalizada a los individuos en una intervención

²²³ La asociación entre la universalidad y el desacople de la dupla trabajo/protecciones sí tuvo lugar en las programáticas del Ingreso Ciudadano, que durante el período experimentaron cierto reflujo, como analizamos con mayor profundidad en el Capítulo 6.

²²⁴ “El desarrollo de políticas tendientes a lograr la inclusión social de amplias franjas de la población debe ser uno de los ejes centrales de la política social en los próximos años. Más aún, cuando las políticas desarrolladas desde el Estado tendientes a operar sobre los núcleos de pobreza más persistente o crónica han demostrado su ineffectividad en los últimos años. La mera recuperación de los niveles de empleo es una condición necesaria pero no suficiente para disminuir la pobreza y lograr romper el círculo vicioso de la pobreza intergeneracional, tal como se demostró en la post-convertibilidad”. (OS, 2008a:11)

terapéutica para la reinserción. “Un Estado que se acerque a la gente y la acompañe en su difícil vida para poder salir definitivamente de la pobreza” (Amadeo, 2015a: 2).²²⁵ Esta idea perfilaba una crítica hacia las políticas de redistribución de ingresos, sobre todo el Progresar (ANSES), que se dirigía al “grupo de exclusión” más sensible, la juventud:

Asumir que una suma de dinero mensual va a ser suficiente como para superar el determinismo generado por una historia de vida, es cuando menos ingenuo; pero además muestra una grave carencia en el análisis de las múltiples razones de la exclusión. ¿Podemos pensar acaso que el dinero por sí solo puede alcanzar para recuperar las pérdidas generadas por la pobre nutrición o por los impactos que produce la violencia familiar que se remonta -como lo demuestran incontables estudios científicos- aún al vientre materno? Por todo ello es que los programas sociales que han tenido éxito con esta difícil población avanzan hasta el punto de contar con tutorías que siguen cuerpo a cuerpo a los jóvenes que ingresan o reingresan a la escuela para que ellos puedan superar tales restricciones con el apoyo de especialistas que los acompañan o con docentes especialmente entrenados. (Amadeo, 2015b: 1)

La terapéutica de la inserción nos señala las dificultades para imaginar y recrear un régimen general para la integración, más aun ante la clausura de una perspectiva de estabilidad asociada con el trabajo. Resulta difícil imaginar que vidas asistidas “cuerpo a cuerpo” puedan llegar a ser exitosas en la competencia, como se bregaba desde una consideración de la justicia a partir de la igualdad de oportunidades entre individuos de diferentes categorías sociales. La reflexión distópica sobre el futuro del trabajo comprendía un desgarramiento de los imaginarios integradores.

En este punto, es preciso distinguir otro tipo de imaginación política sobre el trabajo y las protecciones, sostenida a partir de diagnósticos sobre la informalidad laboral afines a los elaborados por esta red de *expertise*. Más allá de las conexiones, se trató de una reflexión sensiblemente diferente sobre las intervenciones sociales a construir, que dio prioridad al objetivo de adaptabilidad del recurso humano al “trabajo del futuro”, flexible, móvil, creativo y autónomo, competitivo. Esta proyección se caracterizó, antes bien, por los rasgos de la utopía y no de la distopía. La mentada adaptabilidad de las trabajadoras y trabajadores se proponía como la vía para el progreso individual y de la sociedad en su conjunto, sacando provecho del cambio productivo en ciernes, más que refrenándolo. Esta perspectiva atravesó especialmente al debate político: figuras partidarias y especialistas enlazados con fundaciones políticas, como *Pensar*, promovieron esta programática en la prensa escrita y en sus disertaciones en eventos públicos, como el Coloquio de IDEA. De este modo, la reversión de la informalidad laboral pasó a depender del cultivo de la productividad de los trabajadores y

²²⁵ Su perfil crítico hacia las políticas de redistribución se hizo más fuerte con la incorporación a la Fundación Pensar y la Alianza Cambiemos. Amadeo intervino con columnas de opinión en la prensa escrita, realizando afirmaciones contundentes, como respecto del Progresar: “con planes no es suficiente”, “subsidio no es inclusión”, sentenciaba en un balance negativo de la iniciativa.

trabajadoras del sector: con ello se simplificaba la complejidad del análisis estructural que los saberes de la exclusión y de la marginalidad venían tejiendo desde hacía más de una década. La simpleza de la alternativa contrastaba con el dramatismo de los diagnósticos: en la edición del año 2009 del Coloquio de IDEA, el entonces Ministro de Hacienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Néstor Grindetti, sentenciaba de forma tajante que, de no reformularse el sistema educativo, un grupo de jóvenes corría “el riesgo de no poder recuperarse para el sistema productivo”.

Desde estas lecturas, las intervenciones sociales debían reorganizarse atendiendo a la cuestión de la empleabilidad. La actualización permanente de las capacidades se establecía como la vía predilecta para sobrellevar las transformaciones del mercado laboral, sobre todo en lo relativo a los cambiantes requerimientos de una demanda móvil y exigente. Enorme peso para los individuos, pues “adaptarse” era, ante todo, una capacidad humana en sí misma, que debía formarse. Los y las trabajadoras del futuro debían ser capaces de desempeñarse en esquemas colaborativos, resolver problemas y actuar bajo presión, manteniendo la proactividad. Lo que se denegaba en estas reflexiones era el correlato excluyente de la mentada “adaptabilidad”, un eufemismo bajo el que se hacía referencia a la adaptación individual a parámetros cambiantes de competencia en el mercado. Fue en relación con estas prospectivas que ingresó al debate local la figura del “emprendedor”, trasladándose desde el mundo empresarial (pues constituía un nuevo modelo de empresa) hacia el mundo del trabajo.²²⁶ La figura del emprendedor sintetizó el ideal de adaptabilidad: a ella se asociaban la búsqueda de innovación, la flexibilidad, la “adaptación a las reglas del juego”, y la pérdida del “miedo al fracaso” (*sic*). La semblanza del sujeto del trabajo del futuro como un emprendedor ilustra con claridad la denegación de la inseguridad como revés de los procesos de “adaptabilidad”. La inspiración protectora de las distopías sobre el futuro del trabajo flexible aquí quedaba descentrada. El llamado a perder el miedo a fracasar en un mundo laboral que se diagnosticaba como cada vez más flexible, móvil y competitivo, resulta paradójico.²²⁷ Es que la utopía de la adaptabilidad permanente se erguía sobre una “razón cínica”, en términos de Žizek: “el sujeto cínico está al tanto de la distancia entre la máscara ideológica y la realidad social, pero pese a ello insiste en la máscara” (2014: 57). No se trata de ingenuidad acerca de

²²⁶ La racionalidad emprendedora también se prolongaba a la gestión pública. En 2014, Francisco Cabrera, entonces director de la Fundación Pensar y ministro de Desarrollo Económico porteño, señalaba en el *Global Entrepreneurship Congress* realizado en Moscú, que los gobiernos debían actuar “como si fueran emprendedores”, retomando los valores de la “imaginación, la paciencia y la capacidad para trabajar con otros”.

²²⁷ Más aun cuando, para facilitar las trayectorias de los nuevos emprendedores y emprendedoras, se proyectaba facilitar la tercerización de servicios no esenciales, como apuntaba Cabrera en el Congreso mencionado en la nota anterior.

las consecuencias de la perspectiva de una adaptabilidad continua, permanente, respecto de la competencia mercantil, sino de su más pura denegación. La torsión respecto de las distopías sobre el futuro del trabajo está dada por la obliteración de los efectos negativos que supone, para la vida humana, la subordinación del trabajo a la competencia permanente. La imaginación de un camino al éxito –nacional e individual– regido por la ampliación de la productividad, banalizó las desigualdades estructurales en las que habían insistido los saberes de la marginación/exclusión. No obstante, esta forma de utopismo cínico parecía hacer uso, alimentarse, de las reflexiones distópicas sobre el mundo del trabajo.

Las imaginaciones políticas articuladas alrededor de los tópicos sobre el “futuro del trabajo” y el “trabajo del futuro” no fueron las únicas que se elaboraron partiendo de los diagnósticos de la informalidad laboral como expresión de una dinámica excluyente. En una dirección bien diferente, hacia final del período una serie de saberes populares alumbraron la imaginación sobre otras formas posibles del organizar el trabajo, en defensa de las economías populares, aquellas que en el discurso especializado quedaban comprendidas bajo las categorías de economía informal y de pobreza. Nos referimos a los discursos e intervenciones producidos desde la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), una organización gremial creada en el año 2011 para nuclear trabajadoras y trabajadores de las cooperativas fomentadas por el MDS, en condición de precariedad e informalidad, vendedores ambulantes, changarines. La actividad gremial de la organización también supuso la elaboración de una lectura sobre el valor económico y la utilidad social de esa filigrana económica que se extendía por los territorios. En esa producción de saber cuestionaron un núcleo de las problematizaciones sobre la exclusión: el modo de determinar la superfluidad. Desde la CTEP se declaraba que “definitivamente no [somos improductivos], porque producimos nuestra vida, nuestro trabajo, nuestra dignidad”, aunque “somos deficitarios desde el punto de vista económico” (Grabois y Pérsico, 2015: 31). Esa premisa era el punto de partida de una programática dirigida a “dignificar” el trabajo producido en los bordes, en la periferia capitalista (*sic*). Se trató de una auténtica “respuesta”, elaborada en una articulación de saberes populares, a las problematizaciones que analizamos aquí sobre la exclusión y la relación con la economía informal. Nos detenemos en esos debates en el próximo capítulo, pues se dirigen a una cuestión más específica que, por el momento, hemos rodeado reiteradamente: la delimitación y exclusión de un espacio ideal de “no trabajo”, como parte de las problematizaciones del trabajo informal.

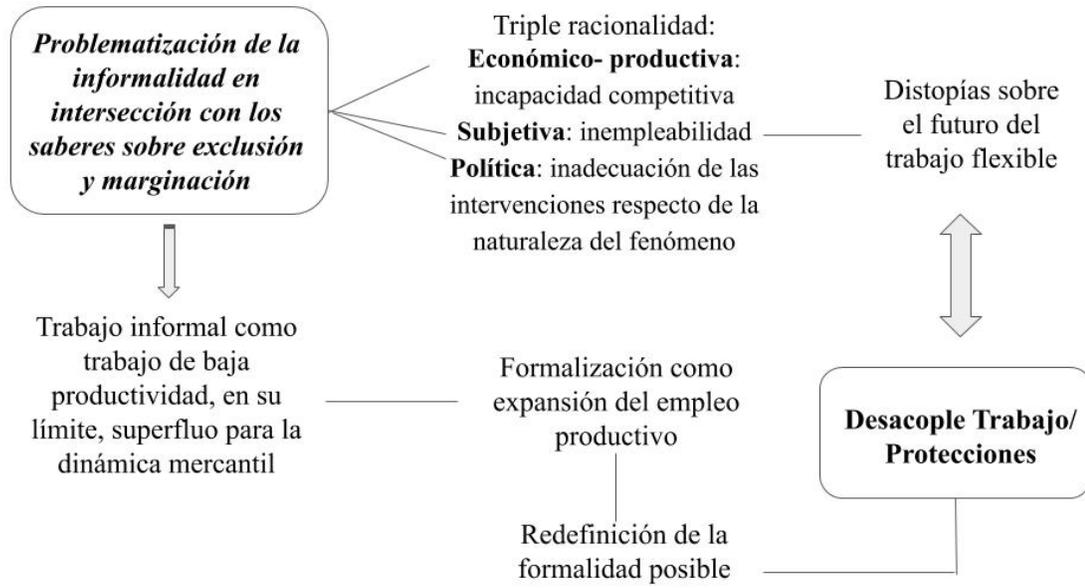


Gráfico 4: Problematizaciones e Imaginaciones Políticas II.

La informalidad como asunto productivo

TRABAJADORAS Y TRABAJADORES POBRES, ESA INCÓGNITA

LOS CONTORNOS CONTROVERSIALES DEL *NO* TRABAJO

Mirados de conjunto, los capítulos precedentes reconstruyen el proceso de problematización de la informalidad laboral en Argentina. Desmontando el carácter evidente del fenómeno, situamos las condiciones de su emergencia hacia mediados de la década de 1990, en el marco de una serie de alteraciones en los campos de saber y de la política, que hicieron del paisaje social argentino un objeto extraño (Capítulo 2). Las particularidades que históricamente habían distinguido al mercado de trabajo y la estructura social locales parecían disolverse, movilizándose distintas empresas expertas dirigidas a conceptualizar procesos considerados novedosos. Atravesados por una profunda inquietud por la heterogenización de las clases populares y la posible latinoamericanización del mercado laboral, los saberes expertos enfocaron la mirada en aquellas formas de trabajar que ya no permitían escapar de la pobreza, evidenciando la intersección entre dos mundos pretendidamente separados. La pérdida del carácter estabilizador del trabajo fue la base sobre la cual las cartografías especializadas sobre el registro laboral se expandieron, visibilizando diversas modalidades “atípicas” de empleo. Enfoques como los de la precariedad y la exclusión se constituyeron como explicaciones alternativas de esa coincidencia. A través de movimientos de crítica y reformulación hacia la reforma neoliberal, perspectivas como las de la informalidad laboral, previamente desestimadas en el campo especializado local, fueron releídas.

Como analizamos, la calidad del empleo como problema no se instalaría en la discusión pública sino tras la crisis de los años 2001 y 2002, como resultado de procesos que alteraron lo decible respecto del trabajo, dentro y fuera de los campos de saber. Fue en y por la política que se formuló la promesa de recomponer el “trabajo decente” como vía privilegiada de integración social y pertenencia a la comunidad política. Los Capítulos 3 y 4 reconstruyen las problematizaciones en conflicto a propósito de la informalidad laboral, es decir, los conglomerados de definiciones y explicaciones que delimitaron el carácter problemático del fenómeno, dando lugar a imaginaciones políticas disímiles sobre la formalidad laboral a construir a través de las políticas sociolaborales. En conjunto, ambos capítulos subrayan el carácter polémico de la reforma social del período en estudio, que guardó un insoslayable fondo estratégico en el que se opusieron una utopía restauradora del empleo normal y una distopía del fin del trabajo estable y asegurado. Es que, como señalamos previamente, las

reflexiones sobre la informalidad laboral tienen por objeto los obstáculos y las dificultades que se visualizan en la construcción de una determinada forma de regulación del trabajo, de manera tal que podemos pensar que son –al mismo tiempo– interrogaciones sobre la formalidad laboral deseable y posible de ser constituida a través de la intervención social.

En este capítulo analizamos otro modo de reflexión y delimitación de la informalidad laboral como problema, anclado en los saberes estadísticos. Se trató de un terreno más reparado de las controversias, en donde advertimos giros transversales en los campos de saber. Uno de ellos es la ampliación de la mirada estadística sobre el mundo del trabajo, impulsada en la búsqueda de captar las heterogéneas expresiones de la actividad laboral. En este movimiento, la emergencia de la enigmática figura de *working poors* o trabajadoras y trabajadores pobres²²⁸ enrareció las categorías ocupacionales establecidas, al tiempo que tensionó y desbordó la histórica asociación entre pobreza y la desocupación. La coincidencia entre el trabajo –realizado a cualquier precio y en cualquier condición, parafraseando a Grassi (2003)– y la vulnerabilidad, abrió la puerta a la exploración de los límites con el espacio ideal del *no* trabajo, poniendo de relieve ocupaciones en los confines de lo hasta entonces considerado como actividad laboral. El desplazamiento de la mirada estadística hacia los intersticios entre el mundo del trabajo y el de la pobreza condujo a un segundo movimiento transversal al campo especializado: el esfuerzo analítico por inteligir y fijar la frontera entre ambos registros. ¿Dónde trazar el límite entre aquello que podía ser visibilizado y reconocido como un trabajo vulnerable (y que, siendo trabajo, merecía valoración y protección) de aquello que se resistía a ser clasificado como tal? ¿Qué atributos hacían a esa línea divisoria? Distinción estratégica, por cierto: en ella se jugaba el límite entre el sujeto del proceso de formalización laboral en marcha y aquel *otro* sujeto, ajeno al registro productivo, cuya problemática debía ser tratada por otros medios. Pero, al fin y al cabo, era una distinción casi imposible de trazar de forma definitiva pues, ¿cómo diferenciar el trabajo de la pobreza, si el primero ya no era sinónimo de remuneraciones y protecciones aceptables y la segunda se encontraba plagada de actividad? Esta compleja diferenciación completó las cartografías del problema laboral construidas por los saberes expertos, discriminando formalidad e informalidad laboral, pero además aquello que competía al registro del trabajo productivo y aquel otro mundo, el de la reproducción, el *no* trabajo y la pobreza, pretendidamente separados. El trabajo informal supone un sujeto de frontera. Diagnósticos y propuestas de intervención trabajaron sobre esos límites, al construir representaciones del mundo del

²²⁸ La traducción al español es susceptible de una doble referencia: a las y los trabajadores empobrecidos; y a las poblaciones pobres en actividad.

trabajo, de lo que es contiguo a él y de lo que es exterior, participando con ello de la definición de las formas de integración social.

A diferencia de los capítulos anteriores, aquí nos concentramos en los saberes estadísticos pues en su proceso de formación y circulación es donde se advierte con mayor claridad el esfuerzo por objetivar las clases trabajadoras y establecer sus contornos. Ello no es azaroso si consideramos que la práctica estadística articula tanto la gestión política del mundo social, como su gestión cognitiva (Daniel, 2009), siendo un espacio crucial en la formación y naturalización de principios de visión y división que sedimentan un lenguaje común para la discusión pública de las intervenciones sociales del Estado (Desrosières, 1996). Claro que, al tiempo en que las estadísticas modelan la realidad, también expresan representaciones socialmente establecidas, las que en ocasiones se negocian o, inclusive, se confrontan con aquellas. Esto advierte que la eficacia de las objetivaciones numéricas sobre el mundo social no va de suyo, sino que es objeto de convenciones y querellas que no se circunscriben al debate especializado. Si bien resaltamos que la ampliación de la mirada estadística sobre el espectro de lo informal en el mundo del trabajo y la búsqueda de fijación de las fronteras con el *no* trabajo fueron movimientos generalizados en el campo especializado, cabe destacar que de allí no se derivó una manera homogénea de representar dicho espacio ideal. Es que la definición del sujeto de trabajo y del *no* trabajo no es únicamente estadística, sino que remite a un proceso político-cultural, con dimensiones normativas y morales. En este sentido, el capítulo propone examinar la carga estigmatizante que asumieron los saberes estadísticos sobre el *no* trabajo en su circulación pública. Finalmente, nos detenemos en una contestación política, nacida de los “saberes de abajo”, que puso en entredicho esa frontera: se trata de la categoría de “economía popular” que, en su creciente articulación, se constituyó como una verdadera problematización alternativa –aunque subordinada– sobre el trabajo informal. La dificultosa elaboración de conceptos de frontera para dar cuenta de heterogéneas realidades laborales, la reinterpretación producida en su circulación pública y, finalmente, el rechazo y la contestación políticas hacia tales saberes, dan cuenta de las controversias respecto de qué es concebido como trabajo y quiénes son reconocidos como su sujeto legítimo.

1. La ampliación de la mirada estadística ante las transformaciones del mercado laboral: cuantificar y cualificar

En el tránsito al siglo XXI, tanto en la escena local como en la internacional, la visibilización de las heterogéneas figuras de trabajadores y trabajadoras pobres signó un

quiebre en las representaciones tradicionales del mundo del trabajo, pretendidamente reparado del espectro de la pobreza. El trabajo devino un ámbito extraño, que debía ser vuelto a cartografiar en pos de intervenir sobre lo que se revelaban como problemas sociolaborales de inédita magnitud, intensidad y dinámica. En Argentina, la rarefacción del registro del trabajo fue un proceso de largo plazo, que acompañó la desestructuración del “empleo normal”. En los años ochenta, tras la apertura democrática, desde el campo especializado se comenzó a advertir la creciente heterogeneidad de las categorías ocupacionales establecidas, ante la aparición de figuras enigmáticas, que conjugaban la participación en el mercado laboral y la condición de vulnerabilidad, inscribiéndose en un espacio híbrido *entre* el trabajo y la pobreza. A diferencia de los años setenta, la interrogación de estas figuras no se dirigía a explorar un espacio residual, no alcanzado por el “pleno empleo”, sino que planteaba el interrogante sobre la desestabilización del empleo regular. La práctica estadística fue protagonista en la elaboración de categorías que aportaran a la conceptualización de las incipientes transformaciones del mercado laboral: ella permitió relevar, visibilizar y nominar un abanico de formas de trabajar entonces consideradas atípicas, además de dimensionarlas y permitir el seguimiento de sus tendencias. Durante la década de 1980 y, en especial la de 1990, gran parte de los esfuerzos analíticos se dirigieron a dilucidar las alteraciones en la composición interna de la fuerza laboral, analizando los cambios acaecidos en las relaciones asalariadas y el trabajo autónomo. Ello movilizó un replanteo no sólo de los instrumentos de medición disponibles, sino también de los conceptos heredados para pensar el mundo del trabajo. Si en nuestro período de estudio esos movimientos de extensión de la mirada estadística resultan insoslayables, lo cierto es que se edificaron sobre redes intelectuales y recursos cognitivos construidos en las décadas previas.

¿De qué se trató ese movimiento ampliatorio de la mirada estadística sobre las clases trabajadoras, que acompañó la reflexión sobre la informalidad laboral? Con esta idea nos referimos a la problematización de los alcances y de la exhaustividad del saber estadístico frente a las transformaciones del mundo del trabajo y a las reformulaciones en la práctica especializada a las que dicha interrogación dio lugar. Se caracterizó por la búsqueda por extender la mirada hacia las modalidades laborales atípicas, imposibles de captar a través de las categorías y los instrumentos disponibles. En este sentido, supuso una reflexión metodológica acerca del quehacer estadístico tanto como el desborde de su acervo acumulado, registrándose una particular intersección con los estudios sobre la pobreza, en particular, con aquellos dirigidos al análisis de las estrategias de reproducción y subsistencia. Es que el movimiento ampliatorio de la mirada estadística se impulsó en la pretensión de aprehender las

formas de trabajo vulnerables, en los confines de las nociones estabilizadas de actividad laboral y económica. En ese límite, las operaciones de cuantificación debían complementarse con las de cualificación para poder elaborar una representación lo suficientemente exhaustiva. Este apartado finaliza con la reconstrucción de una serie de ejercicios clasificatorios que se desplegaron, durante nuestro período de estudio, sobre los confines mismos del trabajo, terreno donde llegó a extenderse la observación estadística.

1.1. ¿Quiénes son las “clases productoras”?

La intersección entre trabajo y pobreza fue un elemento crucial en la descomposición de las representaciones establecidas sobre la composición y los límites del mundo del trabajo, ya que produjo un extrañamiento de los atributos estabilizados del trabajo, así como de los criterios para trazar la línea divisoria entre la producción económica y la reproducción de la vida. En sí misma, la figura de las y los trabajadores pobres no configura una novedad en la historia argentina: de lo que se trata, más bien, es de una nueva forma de interrogar la coincidencia entre la actividad laboral y la pobreza, al desestabilizarse el “empleo normal” como principio de visión y división de la realidad, al término del siglo XX. Como punto de partida para nuestro análisis, conviene preguntarnos por la formación de aquellos principios de visión y división que rigieron la separación formal entre ambos durante buena parte del siglo XX.²²⁹ ¿Qué atributos se asociaron al “empleo normal” y delimitaron los rasgos del registro económico-productivo? ¿Qué modalidades laborales se excluyeron de dicha norma? Finalmente, ¿qué formas de vida se inscribieron en un espacio ideal caracterizado como extra-productivo y extra-laboral? Para trabajar con estos interrogantes nos detenemos brevemente en los aportes de una serie de estudios sociológicos e historiográficos sobre la conformación y el desarrollo de las estadísticas laborales en Argentina²³⁰ que, a contrapelo de la fetichización de las “cifras” de lo social,²³¹ destacan su participación en el proceso de producción político-cultural del registro del trabajo (y de su exterior).

²²⁹ Bourdieu (2007) apeló a la idea de “principios de visión y división” del mundo social para enfatizar su construcción cognitiva y advertir que la pretendida equivalencia entre el espacio físico y el espacio social es resultado de la eficacia y el dominio de ciertos esquemas simbólicos que modelan la experiencia. La naturalización de una determinada visión del mundo comprende la constitución de ciertas divisiones -entre clases, sexos, edades, etc.- como evidentes.

²³⁰ Daniel, 2009, 2011; Aguilar, 2014; Grondona, 2014; Di Marco, 2016; Lazarte, 2016.

²³¹ Tales análisis proponen que la matematización de lo social fundó un nuevo lenguaje sobre lo real, que sintetiza y objetiva en “cifras” realidades complejas, lejanas y no inmediatas. A menudo, al circular en el debate público esas representaciones se naturalizan y pasan a visualizarse como un reflejo de lo real, quedando entre paréntesis los conflictos y negociaciones que hacen a su proceso de producción (Latour, 1992; Besson, 1995).

Aunque sea breve, un retorno a la historia nos permite desnaturalizar la representación de las clases trabajadoras que hoy se presenta en crisis. Ella fue producto de un largo trabajo de intelección por el cual su fisonomía fue cobrando nitidez durante las primeras décadas del siglo XX. En efecto, los análisis historiográficos nos muestran que las personificaciones del trabajo, la desocupación, la mendicidad y la delincuencia se superponían continuamente, en el marco de un mercado laboral irregular e intervenido de manera elemental (Sábato, 1985; Isuani, 1989). Las vidas dedicadas al trabajo –libre o servil; en el taller, la calle o el domicilio– podían devenir abyectas ante la pérdida transitoria o definitiva de ocupación, en caso de no contar con redes sociales y recursos económicos acumulados que sirvieran de sustento (Mitidieri y Pita, 2019). En el espacio ideal del *no* trabajo convivieron y se confundieron individuos “no aptos” para trabajar, ya fuese transitoria o definitivamente, por razones físicas y/o psíquicas; quienes temporalmente habían perdido su ocupación; otros que por su avanzada edad ya no lograban ser empleados; y los que, acompañando la estacionalidad de la actividad económica, tejían formas de autosustento para sobrevivir al margen del mercado (Daniel, 2009; Di Marco, 2016). El carácter indiferenciado del *no* trabajo, considerado como un estado disruptivo del orden económico y de la moral pública, traccionaba la definición de las clases trabajadoras como virtualmente peligrosas, condición que entrelazó la violencia política, la delincuencia y la dependencia económica. En el temprano siglo XX, la proximidad entre trabajo, pobreza y el estigma del *no* trabajo invisibilizó las relaciones entre el registro productivo y el mundo asistencial: aquellas trabajadoras y trabajadores que ingresaban a instituciones asistenciales, por la pérdida de sus fuentes de sustento, pasaban a ser objeto de clasificaciones, registros y estadísticas en tanto que pobres. Así, “la estadística no lograba estabilizar convenciones que pudieran separar las aguas” entre las figuras de la asistencia y las heterogéneas personificaciones del trabajo, pero tampoco dieron cuenta de sus conexiones (Daniel, 2009: 20). En la larga marcha²³² hacia la consolidación de una intervención social del Estado, dirigida a normalizar el empleo, la mirada estadística sobre las clases trabajadoras introdujo mayores diferenciaciones en su seno, vinculadas a la representación de la producción y la reproducción como espacios separados. Solo resaltaremos dos hitos de este proceso.

Un primer jalón estuvo dado por la progresiva determinación de los caracteres distintivos del mundo “de la actividad”, entre las décadas de 1920 y 1930, a través de la labor de la división estadística del Departamento Nacional del Trabajo, creado durante el primer

²³² Tomamos esta expresión de Isuani (1989), quien la acuña a propósito de los orígenes nacionales de la seguridad social.

ciclo de reformas liberales, en 1907 (Isuani, 1989). La búsqueda experta por capturar el mundo del trabajo se remonta a inicios de siglo pero, como han advertido investigadoras en la temática, en ese entonces el abordaje privilegió la proximidad respecto de los fenómenos laborales, más que su matematización, a partir del trabajo en terreno (mediante observaciones directas y entrevistas), la producción de datos cualitativos, y la narración monográfica (Daniel, 2009; Aguilar, 2014). Ejemplo paradigmático fue el exhaustivo *Informe sobre el estado de las clases obreras argentinas*, de Juan Bialet Massé, que combinó la minuciosa descripción del mundo obrero con la pretensión científica de producir información amplia, abarcadora de múltiples realidades y geografías, para la elaboración de legislación en la materia (Aguilar *et al.*, 2013).²³³ Progresivamente, se figuró un contrapunto entre la información empírica surgida de la experiencia directa y la expresión numérica. A partir de allí, comenzarían a desplegarse esfuerzos sistemáticos para construir un conocimiento estadístico regular y específico del ámbito laboral (Aguilar y Grondona, 2013). Los primeros estadísticos del trabajo elaboraron encuestas sobre salarios y gastos de los hogares obreros, midieron los accidentes laborales y sondearon las huelgas y otras actividades sindicales. Estas estimaciones, que tuvieron continuidad en los años cuarenta en el marco de la Secretaría de Trabajo y Previsión, contribuyeron a fijar la fisonomía y los atributos de las clases trabajadoras argentinas: ya fuese bajo relación de dependencia, o en sus propios talleres, el vector que las delimitaba era la realización de una actividad remunerada, fuente del autosustento económico, investido de una fuerte connotación moral. Pero, siendo la inestabilidad una norma de las relaciones laborales del momento, el desempleo continuó representando un objeto escurridizo para los saberes expertos, quedando relativamente al margen de la creciente intelección estadística de las clases trabajadoras.

Las empresas estadísticas para aprehender la desocupación fueron tardías²³⁴ y tuvieron resultados poco concluyentes (Daniel, 2011), en el marco de un debate social y político a propósito del significado del fenómeno, que fungía como límite para su matematización. No sería sino hasta 1932, con el primer Censo Nacional de Desocupados,²³⁵ que el fenómeno

²³³ Como apuntan Aguilar *et al.* (2013), el *Informe Bialet Massé* se acercaba más a las crónicas de viajes por territorios desconocidos, o a las etnografías antropológicas, que a la estadística contemporánea. En palabras del propio autor: “mi modo de proceder ha sido (...) *ver* el trabajo en la fábrica, en el taller o en el campo, *tomar los datos* sobre él y después *ir a buscar* al obrero en su rancho o en el conventillo, *sentir con él*, ir a la fonda, a la pulpería, a las reuniones obreras, oírle en sus quejas; pero también oír a patrones y capataces” (Bialet Massé, en Aguilar, 2014: 226; los destacados son propios).

²³⁴ De hecho, durante las primeras décadas del siglo XX, buena parte del reformismo liberal rechazó la necesidad de someterlo a medición, al considerarlo un desequilibrio transitorio del mercado (Daniel, 2011).

²³⁵ Antes, durante la década de 1920, desde el Departamento Nacional del Trabajo se avanzó en una progresiva diferenciación del *no* trabajo, al separar las situaciones de invalidez, enfermedad y desocupación (Daniel, 2011).

adquiriría una definición explícita y técnicas validadas para su captura. Con él cristalizó una noción de “paro forzoso”, que enfatizó el carácter involuntario de la falta de ocupación y la explicó por la situación del mercado laboral, entonces en una importante crisis.²³⁶ La definición habilitó la distinción entre las poblaciones desempleadas, representadas como disponibles para trabajar pero transitoriamente sin empleo, de las “impedidas” o no aptas y de las “marginales”, a las que se adjudicó la voluntad de evadir la obligación del trabajo (Daniel, 2011: 52). Lo cierto es que las reflexiones estadísticas sobre el carácter objetivo del desempleo convivieron con otras que lo definieron como un problema moral, presentándose la falta de trabajo como una condición que mancillaba la dignidad personal y, potencialmente, engendraba males sociales como el alcoholismo, el crimen y la prostitución en el caso de las mujeres (Grondona, 2012). Así, las mediciones del fenómeno resultaban sumamente problemáticas y los resultados de los primeros censos²³⁷ estuvieron sujetos a controversia: representantes sindicales y de partidos obreros los objetaron, argumentando que se había subestimado el problema, al dejar en la sombra a “los desocupados invisibles” y “los semi-desocupados” (Daniel, 2011: 53). Estas categorías populares, de extraordinaria actualidad, nos advierten sobre el carácter problemático de la delimitación de las clases productoras, tanto a nivel estadístico como político-cultural.

El segundo jalón del proceso remite a la estabilización del concepto de “población económicamente activa” (PEA), que fijó de manera perdurable la fisonomía de las clases trabajadoras como “clases productoras”, remarcando una sólida frontera con un registro definido como meramente reproductivo y abstraído del mercado. La noción se adoptó expresamente en el Censo de 1960, que retomó la definición de las Naciones Unidas,²³⁸ circunscripta a “aquellas personas que suministran la mano de obra disponible para la producción de bienes y servicios, ya sea empleadores, asalariados, trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados” (citado en Novick, 2000: 26). La conceptualización resultaba afin a la formulación de “fuerza laboral”, que figuraba en el Censo de 1947, ligado al seguimiento del Primer Plan Quinquenal (González Bollo y Lazarte, 2017). Entre ambas nociones existía una clara continuidad: tendían a delimitar el sujeto de trabajo de acuerdo con su disponibilidad y aptitud para la producción de bienes y servicios mercantiles; por ende, afirmaban al mercado como *locus* privilegiado de la actividad económica y productiva. De

²³⁶ En palabras de un técnico del Departamento Nacional del Trabajo, el desempleo tenía lugar “cuando se ha destruido el equilibrio entre la oferta y la demanda” (Gálvez, 1913, citado en Grondona, 2012: 62).

²³⁷ Luego de la primera edición, se realizaron otros censos nacionales sobre desocupación en 1935, 1936 y 1940.

²³⁸ El trabajo retomado era “Principios y Recomendaciones relativos a los censos de Población”, Serie M, N° 27, Nueva York.

este modo, no era la actividad en sí misma lo que recortaba a las clases trabajadoras, sino su orientación mercantil. Estos vectores de delimitación del trabajo y su sujeto hicieron discernible una frontera elemental que separó la población apta y disponible para la producción de aquella otra calificada como pasiva o inactiva, definida por los atributos de inutilidad económica y/o de exterioridad respecto del mercado. Esta frontera redefinió el espacio ideal del *no* trabajo: de allí se sustrajo a la población desempleada, al estabilizarse su definición como población apta y disponible para el mercado laboral, transitoriamente sin ocupación; atributos que la separaban de otros sujetos sociales, también desprovistos de empleo remunerado, pero considerados incapaces o no disponibles para el mercado (estudiantes, personas inválidas y retiradas, y amas de casa).²³⁹

La línea divisoria de la población económicamente activa y la pasiva fue estratégica para la organización de las intervenciones sociales, en tanto el objetivo político que orientó esas décadas fue el de “dar ocupación a la totalidad de la mano de obra disponible” (Plan de Ordenamiento Económico-Social, 1945, citado en Grondona, 2014a: 134), eje que hacía a la interrogación del desarrollo económico nacional, así como a la vigencia de los derechos sociales. La delimitación de la PEA hizo visible el espacio en el que el empleo debía extenderse para devenir “pleno”: en este punto resulta significativa la categorización estadística de las poblaciones desempleadas, aun cuando tal representación no se hubiera traducido en un aseguramiento similar al de los trabajadores ocupados.²⁴⁰ Del mismo modo, son significativas las sustracciones que el concepto de PEA vehiculizó sobre el registro del trabajo, modelando formas de desconocimiento y reconocimiento hacia su sujeto y componiendo de forma particular la promesa integradora del “pleno empleo” que caracterizó el Estado Social local. Analizando las instrucciones de los operativos censales, Novick (2000) apunta que el concepto de PEA excluyó expresamente a quienes produjeran bienes y servicios para su propia subsistencia, inscribiendo en un registro extra-económico al trabajo doméstico no remunerado y al trabajo comunitario.²⁴¹ Una suerte similar tocaba a las ocupaciones rurales y urbanas difíciles de captar por su baja productividad y sus lazos indirectos y/o intermitentes con el ámbito mercantil.²⁴² En ese espectro de labores y saberes de mayor precariedad y

²³⁹ Aunque estas categorías de población “no activa” tenían en común su pretendida exterioridad del registro económico, difirieron en los lazos -pasados, presentes y futuros- con él y, por ende, en su valoración social. La primera configuraba una promesa para el mercado, la invalidez encarnaba la inutilidad económica, el retiro a la utilidad pasada, mientras que las “amas de casa” eran cuidadoras de las personas activas, pese a lo cual, han sido representadas como inactivas. Punto que está siendo actualmente revisado en el campo del saber estadístico.

²⁴⁰ Sobre el aseguramiento de las poblaciones desempleadas en Argentina, ver Grondona, 2014b.

²⁴¹ Excluido expresamente de la PEA en el Censo de 1991.

²⁴² En *Evolución reciente de las clases sociales*, Gino Germani señalaba que las mediciones censales se

menor reconocimiento, la coincidencia entre trabajo y vulnerabilidad podía ser habitual, ya fuese por la fragilidad de los ingresos, por la ausencia de protecciones sociales y por las relaciones de subordinación a las que podían estar sometidas. La delimitación del registro laboral, a partir de un entramado de problemas que comprendió el desarrollo nacional, la ocupación plena y los derechos sociales, supuso la separación formal de las relaciones entre lo productivo y lo reproductivo.

El tratamiento de la informalidad laboral desde el campo estadístico supuso la interrogación de los espacios intersticiales entre la producción económica y la reproducción social, entre el trabajo y la pobreza, en virtud del diagnóstico de ciertos obstáculos en el proceso de industrialización y en el sostenimiento del pleno empleo, hacia la década de 1970. Aquí también fue relevante el concepto de PEA, porque éste no solo permitía determinar la extensión de la fuerza laboral disponible sino también analizar su composición interna, a partir de lo cual se establecieron progresivamente las categorías ocupacionales que hoy consideramos clásicas. Si bien se registran antecedentes de la medición de la informalidad laboral en los años sesenta, orientados al relevamiento de actividades de baja productividad,²⁴³ fue con la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), aplicada por primera vez en 1974 desde el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), que se adoptaría un registro sistemático de ese segmento límite de la PEA.²⁴⁴ Según reconstruye Cynthia Pok (2013), directora de la EPH entre los años 2003 y 2008, en las primeras mediciones de la informalidad fueron claves los indicadores relativos a la productividad, por un lado, y aquellos vinculados con la situación habitacional y con la ausencia de protecciones sociales, por otro, elementos que sugieren la convivencia de concepciones ecológicas del fenómeno con aquellas que resaltaron su dimensión económico-estructural. Los y las trabajadoras informales se consideraron parte de la PEA, pero al mismo tiempo su inclusión tensionaba esta categoría, pues constituía un espacio social en el que se hibridaban los registros consagrados como productivo y reproductivo. Es que, como señalamos en la parte introductoria de la tesis, lo informal se hizo visible a partir de una serie de atributos fuera de lugar, tanto en relación con las representaciones consagradas de trabajo, como las establecidas para la pobreza, como espacio ajeno a toda actividad económica. Se trató de un problema de frontera, que inicialmente visibilizó un espacio “residual” en el proceso de desarrollo, contiguo al mundo del trabajo, planteándose la necesidad de un pasaje: de la subsistencia, a la

limitaban al sector urbano, debido a las dificultades de captar el trabajo del agro, lo que introducía “meras conjeturas” en el cálculo de la PEA (2010 [1955]: 137).

²⁴³ Ver en Grondona (2014a) la labor del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) al respecto.

²⁴⁴ El INDEC se constituyó en 1968, al jerarquizarse la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos.

producción mercantil; de la asistencia, a las protecciones propias del ámbito laboral; de la periferia, al núcleo. En estas formulaciones, el concepto de informalidad reafirmaba la identidad y los límites del mundo productivo y laboral consolidado, moderno, protegido.

Durante los años ochenta y noventa, las preocupaciones que orientaron las reflexiones expertas ya no tuvieron que ver tanto con los límites en la expansión del empleo regular, como con las transformaciones de la norma laboral, que podrían seguirse poniendo en foco la dinámica de la estructura ocupacional. De este modo es que la mirada estadística se volcó a captar las modalidades laborales consideradas “atípicas”. De hecho, el análisis estadístico fue de suma relevancia en los estudios laborales inspirados en el concepto de precariedad, pues de él dependía la posibilidad de dimensionar la incidencia del empleo atípico en el mercado laboral, clasificar sus heterogéneas modalidades y seguir su evolución en el tiempo. El INDEC fue una institución de gran dinamismo en la red de saberes sobre la precariedad, aun cuando las innovaciones producidas en las estadísticas laborales hayan sido sutiles, insuficientes a los ojos de los expertos (ver, por ejemplo, INDEC, 1999).²⁴⁵ Entre reuniones científicas, proyectos de investigación y de cooperación internacional,²⁴⁶ la producción conceptual se acompañó de la revisión de los instrumentos de medición.

El nudo que las y los estadísticos del trabajo debían desembrollar estaba dado por la insuficiencia de las categorías ocupacionales establecidas para captar las alteraciones en la composición interna de la fuerza de trabajo. La heterogeneidad percibida en el mundo laboral lesionaba la precisión de las mismas y, con ello, devaluaba su valor conceptual. Por ejemplo, tempranamente se relevó que bajo la categoría de trabajo autónomo quedaban comprendidas relaciones de dependencia encubiertas, en una peculiar forma de fraude laboral. En este sentido, aunque la EPH no registró modificaciones sustantivas en su diseño, sí sufrió cambios sucesivos en el cuestionario, orientados a incrementar la sensibilidad del instrumento para medir la tasa de actividad y ajustar la captación del desempleo, el subempleo y el trabajo

²⁴⁵ Ver al respecto el Informe de Avance de la Reformulación Temática de la EPH, de octubre de 1999.

²⁴⁶ Entre ellas, un seminario internacional sobre economía no registrada, organizado en 1986 por el Centro Interamericano de Estudios Tributarios, el Banco Central de la República Argentina, la OEA, el INDEC y el MTySS; una “Reunión sobre Trabajadores Socialmente Desprotegidos”, organizada por la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social del MTySS en 1987; un seminario sobre la “Precarización del empleo en la década de 1980”, organizado por el CIAT-OIT, PNUD, CLACSO y el IDES en 1989, que se enfocó en la segmentación del mercado laboral y su composición interna. Tres publicaciones tuvieron gran impacto en la discusión especializada del momento: *Empleo no registrado y Administración del Trabajo*, a cargo de Silvio Feldman y organizado por el INDEC y el MTySS; *El empleo precario en Argentina*, publicado en 1988, como resultado de la cooperación técnica que desde 1986 se desarrollaba entre la OIT (CIAT) y el MTySS; y *La precarización del empleo en Argentina*, editado en 1990 como resultado de las investigaciones del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre Condiciones y Medioambiente de Trabajo, con apoyo técnico y financiero de la OIT, el PNUD y el Instituto de Desarrollo Económico y Social. Remitimos al Capítulo 2 para seguir la articulación de esta red.

autónomo (Lindenboim y Serino, 2001; Cattaneo, 2001; López, 2004).²⁴⁷ Estos fenómenos constituían puntos críticos para estimar la actividad laboral, por su proximidad respecto de la frontera consagrada con la inactividad: era preciso extender la observación estadística hasta los confines del trabajo, a fin de medir aquello que podría estar desestimándose como parte de su dinámica. Entre las reformulaciones introducidas, encontramos toda una batería de preguntas sobre “changas”, modalidades temporarias de trabajo, condiciones de la búsqueda de empleo y de trabajos adicionales. También se incorporó a las clasificaciones la noción de “inactivos marginales”, que hacía referencia a quienes no contaban con empleo ni lo buscaban, pero presentaban disponibilidad para incorporarse a la actividad por un lapso superior a las 15 horas semanales. En una dirección similar, la Encuesta sobre Desarrollo Social, realizada por el SIEMPRO en 1997, destacó la elevada incidencia entre las poblaciones en condición de pobreza del “trabajador desalentado” (*sic*), las ocupaciones informales (en microempresas y unidades familiares) y el cuentapropismo no profesional (OS, 2001: 35). De este modo, una línea de rarefacción de los vectores definatorios del concepto de trabajo estuvo dada por la visibilización de una serie de ocupaciones en el límite de lo habitualmente considerado como actividad económica.

Junto con estas reformulaciones generales, en 1990 se aplicó, por única vez, un módulo especial sobre precariedad laboral en la EPH.²⁴⁸ Éste adoptó una definición amplia del empleo precario, que aludía a toda forma de “inserción endeble” en la producción de bienes y servicios, carácter que se definía por cualquier tipo de condición que facilitara la expulsión de trabajadores y trabajadoras de sus puestos o no garantizaran su permanencia (Pok, 2013: 15). La desestabilización del empleo era, para las y los expertos del INDEC, un elemento crucial del proceso de “disolución del modelo de asalariado socialmente vigente” (*idem*). La categoría de precariedad englobó: trabajos intermitentes; formas de contratación legalmente sancionadas, pero inestables, como el contrato a término, parcial, eventual; empleos que no se atenían a las formas de regulación del despido establecidas por ley; y finalmente relaciones asalariadas no declaradas. Aquí también registramos una ampliación de la mirada estadística, orientada a cartografiar con mayor precisión la composición interna de la fuerza laboral, ajustando y desbordando las categorías ocupacionales heredadas. La relación asalariada ya no era sinónimo de empleo regular, a tiempo completo ni protegido: era preciso dar cuenta de esas alteraciones y de las dinámicas emergentes, nombrarlas, cuantificarlas.

²⁴⁷ Además, el desempleo fue objeto de un módulo especial de la EPH aplicado en 1993 en los aglomerados del GBA, Córdoba y Rosario.

²⁴⁸ El módulo se aplicó en solo 16 aglomerados urbanos y no tuvo continuidad. A partir de 2003 se incorporaría de forma estable al cuestionario de la EPH, como veremos más adelante.

Considerando estos antecedentes, nuestro trabajo de archivo sugiere una profundización del movimiento ampliatorio de la mirada estadística, tras la crisis de los años 2001 y 2002. Las categorías ocupacionales que se formularon desde entonces deben ponerse en serie con los esfuerzos previamente reseñados por captar el trabajo realmente existente, una vez dislocada la norma laboral rectora. Además de ser un proceso de tiempo largo, este movimiento se caracterizó por ser transversal en el campo especializado, produciéndose iniciativas comunes entre distintos *locus* de producción de saber, relativamente resguardadas de las controversias que analizamos en los dos capítulos anteriores. Estas iniciativas compartieron, ante todo, la pretensión de renovar las estadísticas laborales clásicas, con el objetivo de desagregar las categorías ocupaciones establecidas, dotarlas de mayor precisión y sensibilidad, y llegar a captar la actividad laboral en sus límites. Ello supuso la continua revisión de los métodos e instrumentos disponibles, además del bagaje conceptual del campo. En ese sentido, destacamos la convergencia entre operaciones de cuantificación y de *cualificación* de los fenómenos laborales, que reformuló el saber estadístico. Es cierto que, históricamente, ambas se combinaron en la producción de cifras sobre lo social: las primeras estadísticas laborales convivieron con información producida por narraciones monográficas y “encuestas sociales” realizadas en las visitas a hogares obreros; más próximo en el tiempo es el avance conjunto de los saberes estadísticos sobre la pobreza como objeto y de los estudios cualitativos sobre las estrategias de reproducción de las poblaciones vulnerables. Sin embargo, observamos una innovación durante nuestro período de estudio, relativa a la integración de variables subjetivas relativas a los fenómenos laborales como objeto de matematización. En el caso de la informalidad, las motivaciones y disposiciones personales de las y los trabajadores se postularon como objeto de análisis estadístico, produciéndose intersecciones con diversas técnicas de investigación cualitativa (entrevistas, historias de vida y grupos focales). Para extenderse hacia los confines del trabajo, la observación estadística parece haberse reformulado ella misma.

1.2. Trabajadores/as informales, un sujeto fronterizo

El cambio de signo del proceso de reforma social, tras la crisis de los años 2001 y 2002, acentuó la preocupación por la composición interna de la fuerza laboral, especialmente allí donde se revelaban las situaciones de mayor precariedad y vulnerabilidad. Es que captar la actividad laboral realmente existente, en toda su extensión y en su real composición, resultaba crucial para proyectar los tiempos, los dispositivos y los sujetos del proceso de formalización:

con esto no solo destacamos la importancia operativa de los saberes estadísticos en la intervención sobre el trabajo informal, sino también su rol en la disputa por la legitimidad de las políticas recreadas en estos años. En su pretensión de inteligir el trabajo realmente existente, los saberes estadísticos no solo se enfrentaron con dificultades operativas, sino que lidiaron con principios de percepción socialmente instalados respecto del trabajo (y del *no* trabajo). Las reformulaciones de las categorías estadísticas se acompañaron de una reflexión conceptual sobre la imposibilidad de continuar pensando la formalidad y la informalidad de manera dicotómica. Recordemos que, como analizamos en el Capítulo 3, esta observación estuvo en la base del desplazamiento del concepto clásico de “sector informal urbano” y su relevo por la categoría de “economía informal”, formulada por la OIT en el año 2002. Aun cuando, en el debate local, ciertas voces expertas discutieran la solvencia de esta noción, el diagnóstico que la sustentaba era, en cierta medida, irrefutable: la inestabilidad, los bajos ingresos y la desprotección social, ya no se restringían a los segmentos marginales de la estructura productiva sino que también se encontraban presentes en el sector considerado moderno. Ello planteaba otro modo de percepción de lo informal en el mundo del trabajo: en una expresiva síntesis al respecto, el director general de la OIT explicaba que “no existe una clara dicotomía o división entre la «economía informal» y la «economía formal»”, sino que éstas coexistían “en un continuo económico” (OIT, 2002: 4). Siguiendo esta línea de reflexión para pensar la medición de la informalidad en Argentina, Cynthia Pok (2001) llamaba a superar los abordajes exclusivamente económico-productivos del fenómeno y las definiciones “por oposición”, porque impedían asir la heterogeneidad existente en el interior de los segmentos laborales. Desde el Observatorio Social, que en otros aspectos del debate sobre la informalidad antagonizó con los saberes estatales, se observaba la necesidad de trascender las categorías ocupacionales establecidas para componer una “visión del mercado laboral” como “conjunto heterogéneo de situaciones” y “distinguir situaciones disímiles en cuanto a la calidad de la inserción laboral” (2004: 5).

En este proceso, no solo se puso en cuestión la composición interna del mundo del trabajo, sino también su extensión, sus bordes, al verse conmovida la frontera entre ocupación, desempleo e inactividad. En los capítulos precedentes hemos hecho referencia a una serie de reflexiones que se desarrollaron a propósito del desempleo tras la crisis de los años 2001 y 2002, que pusieron en cuestión los vectores de su definición clásica: la falta de ocupación y la disponibilidad para insertarse en un nuevo puesto de trabajo, lo que se expresaría en la búsqueda laboral activa. Este tipo de definición adquiriría sentido bajo el supuesto del pleno empleo estable y a tiempo completo pero, sin ese escenario, ¿bajo qué

modalidades se expresaba la insuficiencia de empleo en la sociedad?, ¿cómo medirla? Bajo el interrogante sobre la latinoamericanización de la estructura ocupacional argentina, se extendió el diagnóstico de la presencia de un desempleo de nuevo tipo, en intersección con la informalidad. Éste hacía referencia a un modo de inserción laboral caracterizado por la alta rotación entre ocupaciones de extrema precariedad e inestabilidad, períodos de falta de trabajo y otros de inactividad. Se trataba de un fenómeno estrechamente relacionado con los modos de regulación política de la actividad laboral, pues se explicaba por la ausencia de seguros de desempleo amplios y por la desestabilización del empleo formal. Como se señalaba en el informe ya citado del Observatorio Social, “la complejización del escenario caracterizado por un mercado de trabajo alternativo, de sobrevivencia” era “difícilmente captable por los instrumentos tradicionales de recolección de información” (2004: 17). En este informe se explicaba que “cuanto mayor es el deterioro en la calidad del empleo, mayor es la brecha entre lo que se quiere captar y lo efectivamente relevado” (*ibíd.*: 18). No asistimos a un problema netamente metodológico y operativo, sino conceptual: los saberes estadísticos se enfrentaban con la necesidad de reformular las categorías y variables para hacer visibles esas heterogéneas formas de trabajar, distinguiéndolas del espacio ideal de *no* trabajo.

En esta dirección, en el año 2003 se produjeron una serie de reformulaciones muestrales, organizativas y temáticas en la EPH, justificadas en la búsqueda de “reflejar más adecuadamente el mercado laboral” (INDEC, 2003: 1). En la comunicación de las modificaciones efectuadas, el INDEC explicaba que:

(...) Dadas las nuevas características de la inserción laboral y el nuevo escenario emergente en relación a la condición social en general y al mercado de trabajo en particular, se hizo necesario adecuar globalmente los instrumentos de medición para dar cuenta de estos procesos y de su dinámica. Es por ello que, sin alterar los propósitos iniciales del relevamiento, se ha encarado un intensivo proceso de reformulación integral de la EPH, con el objetivo de reelaborar la metodología de medición y las formas de operación atendiendo a las características socioeconómicas actuales, a las nuevas modalidades de inserción en el mercado de trabajo y a su dinámica de cambio. Las referencias a la experiencia internacional han contextualizado también dicho proceso de reelaboración. (*Ibid.*: 3)

Según estos razonamientos, los instrumentos de medición clásicos de la EPH continuaban siendo “globalmente válidos” pero se encontraban “vulnerados en su capacidad de discriminar frente a los cambios del mercado de trabajo” (*ibíd.*: 5). El problema radicaba en su limitación “para responder plenamente a fenómenos de nuevo corte que fueron impregnando la inserción laboral, así como sus efectos sobre los restantes indicadores sociales” (*idem*). Entonces, “los esfuerzos” se dirigieron a “definir y sistematizar la captación de fenómenos laborales de reciente aparición” y, junto con ello, “reajustar las herramientas de

medición” (*idem*). En la reformulación de la EPH puede observarse la continuidad con las producciones del campo en las décadas previas. De hecho, Pok señaló expresamente que ellas habían sido retomadas (2013: 20). Por un lado, las variables del módulo de precariedad laboral aplicado en 1990 pasaron a incorporarse al cuestionario de la encuesta de manera estable, habilitando la producción de información periódica sobre las modalidades de contratación, los grados de formalización, las localizaciones productivas del empleo precario y las condiciones de inestabilidad, entre otros puntos. Por otro, se incorporaron nuevas variables para profundizar el análisis sobre la heterogeneidad del trabajo autónomo, principalmente respecto de sus lazos con la informalidad laboral. Al criterio clásico del tamaño de los establecimientos como indicador *proxy* del nivel de productividad, se agregaron otras variables que pretendían complejizar la medición de las escalas productivas: los tipos de tenencia de capital y las formas societarias (que permitían distinguir, entre las unidades productivas, a las de tipo familiar y comunitario). La variedad de información recabada permitía “conformar grupos analíticos más significativos” que los recortados por las categorías ocupacionales tradicionales: por ejemplo, la matriz de datos facilitaba la identificación de “independientes cautivos”, recuperando finalmente “la condición asalariada bajo sus formas aparentemente cuentapropistas” (*ibid.*: 21).

“La mejora de la captación de la actividad en su conjunto” en la EPH (INDEC, 2003: 7) alumbró modalidades laborales emergentes, no propiamente mercantiles, que tensionaron los criterios establecidos para circunscribir el trabajo y su sujeto a nivel estadístico. Era el caso, por ejemplo, del trabajo cooperativo en fábricas recuperadas, que no encajaba ni en el empleo asalariado ni tampoco en el trabajo autónomo. Además, interrogando las definiciones establecidas de actividad laboral, las reformulaciones de la EPH se propusieron “recuperar formas ocultas de ocupación, no reconocidas habitualmente como trabajo por la población”: comprendían desde las llamadas “changas”, hasta los “planes de empleo” y lo que en el informe se denominaba “trabajo femenino”, categoría que no se definía en el texto y que presumiblemente refería al trabajo doméstico no remunerado (*ibid.*: 2). Finalmente, la búsqueda por ampliar la captación de la actividad condujo a la elaboración de categorías que, aunque no tuvieron mayor permanencia, expresan la desnaturalización de las nociones de desocupación y subempleo, cuyos significados habituales parecían constreñir la visibilización y la comprensión de los nuevos fenómenos laborales: “formas ocultas de desempleo”, que pasaban desapercibidas por no estar ligadas con modalidades formales de búsqueda de ocupación; “ocupaciones de baja intensidad”, que comprendían aquellas de jornadas muy reducidas, habitualmente catalogadas como subocupación; se retomaba la formulada en los

años previos, de “inactivos marginales”, entendiéndolo por ello “a las personas que se han retirado de la búsqueda activa por falta de visualización de oportunidades pero están disponibles para trabajar”, distintos de los “inactivos típicos” (*ibid.*: 8). Así, la extensión de la observación estadística puso en cuestión los criterios consolidados para percibir el trabajo y a su sujeto, diluyendo fronteras antes sólidas entre la formalidad y la informalidad, la ocupación y el desempleo, inclusive, la actividad y la inactividad.

Acompañando el giro del campo especializado hacia los problemas de calidad del empleo, en el año 2005 se aplicó en el Gran Buenos Aires un módulo especial de la EPH dedicado a la informalidad laboral, con apoyo financiero del Banco Mundial y en base a un proyecto conjunto del INDEC y el MTEySS. Los resultados del estudio se constituyeron en antecedentes que, en los años siguientes, se retomaron desde múltiples *locus* del campo especializado,²⁴⁹ pues avanzaban en el abordaje de una cuestión de radical importancia en la discusión experta sobre el fenómeno: su heterogeneidad. En este ejercicio de medición observamos la descomposición de categorías ocupacionales establecidas en unidades menores, tendientes a diseccionar la economía informal en “grupos con perfiles más homogéneos” (MTEySS, INDEC, BM, 2005: 84). Además, el proyecto incorporó variables subjetivas a la medición, tradicionalmente exploradas a través de métodos cualitativos: las razones y las motivaciones de los y las trabajadoras para ingresar y permanecer en la informalidad. Se trataba de un punto relevante en la polémica en torno al carácter voluntario o forzado del fenómeno: en su abordaje, se reformularon los modos de conocimiento del campo estadístico, desbordando su acervo metodológico.²⁵⁰

La segmentación interna de la economía informal, produciendo nuevas categorías ocupacionales, fue uno de los resultados más importantes del estudio por su relevancia heurística y operativa. Esa categorización especificó conjuntos poblacionales más homogéneos, especificó problemas sociolaborales de dinámicas y raíces presumiblemente diversas, y con ello sentó las bases para una especialización de las políticas según el segmento de la economía informal que tuviera por objeto, constituyendo una estrategia modular de formalización. Entre las dimensiones cognoscitiva y operativa de la segmentación del trabajo informal existió una solidaridad profunda: los criterios de clasificación se orientaron a ordenar sus diversas

²⁴⁹ Por ejemplo, en las discusiones llevadas adelante en los Seminarios sobre Economía Informal organizados en Buenos Aires por la OIT, entre 2009 y el 2013, observamos múltiples citaciones de este estudio.

²⁵⁰ Este movimiento de los saberes estadísticos se inscribió en un giro más amplio de los estudios sociales hacia los abordajes cualitativos, tanto en lo relativo al trabajo como en lo atinente a la pobreza. A lo largo del desarrollo hemos explorado distintos motores de este cambio de mirada, entre ellos la idea de que las alteraciones macro-sociales solo podían captarse con riqueza enfocando las diversas trayectorias individuales y el rescate de la capacidad de agencia de los individuos.

expresiones de acuerdo al tipo e intensidad de desprotección social sufrida y según su relación con la economía registrada ante el Estado. Tanto para representar estadísticamente la informalidad laboral, como para intervenir sobre ella, era preciso cuantificar su extensión, como avanzar en la cualificación de su composición interna. La segmentación del universo de trabajadores y trabajadoras informales dio respuesta a ambas necesidades, combinando dos vectores: las categorías ocupacionales (empleadores/as, autónomos/as, trabajadores/as familiares y asalariados/as) y sus localizaciones productivas (calificadas en unidades formales, informales u hogares²⁵¹). Sobre esta grilla se tamizó la información socio-demográfica recabada en la EPH, en especial, los niveles educativos y las condiciones de vida y vulnerabilidad social completaron las caracterizaciones de cada segmento. Un año antes de la aplicación del módulo especial de la EPH, dos expertas del INDEC, Pok y Lorenzetti,²⁵² habían publicado un trabajo en el que apuntaban que “la metodología habitualmente utilizada en la determinación de los niveles de pobreza e indigencia” podría utilizarse con “otros fines”, “para avanzar en la operacionalización” del trabajo informal (Pok y Lorenzetti, 2007: 15). El extracto expresa la relevancia que adquirieron las “cifras” de la pobreza en el análisis estadístico del trabajo, en particular, en lo relativo a la cualificación de sus confines.

Por otro lado, las variables subjetivas incorporadas a la encuesta sirvieron a la cualificación de los segmentos de la economía informal reconstruidos. Remitieron a “las razones [de las personas encuestadas] para ser trabajador independiente o en relación de dependencia, la conformidad con la categoría ocupacional actual y algunos rasgos de la historia ocupacional de los trabajadores” (MTEySS, INDEC, BM, 2005: 34). Desde la perspectiva del BM, que auspició la investigación, se trataba de variables cruciales en la diferenciación interna de la informalidad, pues permitían discriminar sus expresiones voluntarias –que señalarían un problema de evasión– de las involuntarias, que darían cuenta de procesos de exclusión. De hecho, el estudio realizado en Argentina era parte de una serie

²⁵¹ Estas últimas ya no se categorizaron por su tamaño, como indicador *proxy* de la productividad, sino en virtud del cumplimiento de las normas tributarias, contables y laborales. Según el informe se trataban de aspectos estrechamente ligados, pues la total invisibilidad frente al Estado acarrea pérdidas económicas significativas que ninguna empresa estaría dispuesta a tomar voluntariamente, sino forzada por la baja rentabilidad. De este modo, se definieron como formales las unidades productivas que cumplían con al menos un aspecto de la legislación, mientras que las informales eran aquellas que no tenían existencia de ningún tipo para el Estado. Estos movimientos se inscribieron en la reconceptualización de la informalidad laboral en el ámbito del MTEySS, proceso que reconstruimos en el Capítulo 3.

²⁵² Se trata del documento *Los perfiles sociales de la informalidad en Argentina*, escrito para su participación en el *Taller de Discusión Informalidad y Género en Argentina*, organizado por *Women in Informal Employment, Globalizing and Organizing (WIEGO)* y el CIEPP. Allí proponían una categorización interna del trabajo informal a partir de criterios afines a los adoptados por el INDEC y el MTEySS, aunque más amplios: la categoría ocupacional, el tamaño de los establecimientos, la escala productiva y las calificaciones requeridas para el desarrollo de la ocupación.

de investigaciones que el BM impulsaba en la región latinoamericana para poder realizar estudios comparados al respecto.²⁵³ Si la visión de los saberes estatales polemizó expresamente con las explicaciones cultural-comportamentales del fenómeno, lo cierto es que la exploración de dichas variables permitió generar evidencia sobre la cual desacreditar esas perspectivas. La información producida por la encuesta era contundente: el 95% de los y las trabajadoras informales encuestadas se encontraba en disconformidad con dicha condición y permanecía en ella por no hallar mejores alternativas. Según el informe, el dato ponía “en evidencia que la precariedad que caracteriza al empleo informal hace que el mismo sólo pueda ser aceptado cuando no existe otra alternativa laboral” (MTEySS, INDEC, BM, 2005: 66). La conclusión fue tan categórica que la interpretación de la informalidad como fenómeno voluntario tendió a considerarse improductiva para la realidad nacional (v.gr. OIT, 2009; Ruiz Malec, M., Persia, J., Sorokin, I., 2015). Sin embargo, las razones y motivaciones de quienes trabajaban en la informalidad se constituyeron en un eje relevante para su diferenciación interna, indicativo de las distintas realidades atravesadas.

En el caso de quienes trabajaban en relación de dependencia no registrada, permitieron trazar las diferencias en la experiencia según se desempeñaran en establecimientos formales o informales. La encuesta ponía de relieve la existencia de una perspectiva de tránsito hacia puestos formales dentro de la misma empresa, cuando ésta estaba declarada ante el Estado, mientras que si no se encontraba registrada esa expectativa era nula y una abrumadora mayoría de encuestados/as indicaba que permanecía en el puesto por ser la única opción disponible (MTEySS, INDEC, BM, 2005: 67). El tratamiento de las variables subjetivas también fue revelador en el análisis del trabajo por cuenta propia, alrededor de cuya mutación venían acumulándose inquietudes especializadas desde hacía dos décadas. El estudio indicaba que un 58% de los y las independientes informales habían accedido al puesto por no haber encontrado un empleo asalariado, lo que contrastaba con los y las cuentapropistas formales, quienes valoraban la independencia como vía de progreso. Ello, sumado a otros datos socio-demográficos,²⁵⁴ fortalecía la hipótesis de la constitución del trabajo independiente como un refugio duradero ante la imposibilidad de acceder al empleo asalariado formal.

De este modo, el estudio de las dimensiones subjetivas de los problemas laborales se instalaba allí donde se diluían las fronteras entre ocupación, desempleo e inactividad. En lo que sigue, nos detenemos en un ejercicio clasificatorio del trabajo por cuenta propia,

²⁵³ Abordamos en profundidad este punto en el Capítulo 3.

²⁵⁴ Los datos socio-demográficos mostraban que los y las trabajadoras de esta categoría tenían una mayor antigüedad en su puesto que los estratos asalariados, se localizaban en tramos de edad más elevados (entre 40 y 50 años), contaban con bajos niveles educativos y, por lo general, con calificaciones operativas.

especialmente sugerente de las categorías expandidas del mundo del trabajo y del replanteamiento de las formas de conocimiento estadístico.

1.3. Categorizaciones en los confines: entre la actividad y la subsistencia

La búsqueda de extender la observación estadística sobre la actividad laboral llevó a los saberes expertos a lidiar con los difusos límites entre el trabajo –como había sido representado durante buena parte del siglo XX– y el *no* trabajo, asociado con un registro extra-mercantil y extra-productivo, en el que se había inscripto a la pobreza. Pues, ¿cuáles eran los límites entre las ocupaciones “de baja intensidad” y la ajenidad respecto del registro productivo? ¿Qué actividades componían esos bordes del trabajo, expandido, al calor de la desnaturalización de su definición consagrada? La exploración estadística de los confines del trabajo interrogó, en palabras del ODSA, la “evidente y profunda heterogeneidad [de] las muy diferentes formas de subsistencia que conviven en condiciones de pobreza y marginalidad socio-económica” (2005: 34). Las maneras de nombrar esas inserciones combinaron categorías tomadas de las estadísticas laborales con otras provenientes del campo de estudios sobre la pobreza: por lo general, las ocupaciones se acompañaron del descriptor “de subsistencia”, lo que dejaba la huella de su carácter fronterizo, entre el registro económico y el reproductivo. Fue el caso de la noción de “trabajo por cuenta propia de subsistencia”, que se formuló en el marco de una categorización interna del trabajo independiente en el seno de la Dirección de Estudios y Estadísticas Laborales de la SPTyEL, del MTEySS.

Lépre y Schleser (2006), dos técnicos del Ministerio, explicaban que, tradicionalmente, el trabajo autónomo había sido desagregado estadísticamente en dos subcategorías: patrones, por un lado, y cuentapropistas por otro, quienes realizarían su actividad con capital propio pero sin emplear personal. A raíz de las transformaciones del mercado laboral, se advertía que ya no era posible continuar atribuyendo al conjunto del cuentapropismo el atributo de independencia económica: la heterogeneidad, además de la informalidad, habían pasado a ser sus dos principales rasgos (MTEySS, OIT, 2007: 9). La categoría abarcaba tanto a cuentapropistas de elevada rentabilidad, como a una “nueva generación de trabajadores y profesionales técnicamente autónomos y económicamente dependientes” (*ibid.*: 169). Esta reflexión se entrelazó con una interrogación de larga data sobre el trabajo autónomo. Ya en un documento de 1981, producido por especialistas del entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social nacional, se llamaba la atención sobre los incipientes signos de heterogeneidad al interior de la categoría: el segmento de menores ingresos y calificaciones

parecía asumir la cualidad de “refugio”, ante la falta de puestos bajo relación de dependencia, alejándose del rol que históricamente había distinguido al cuentapropismo argentino en comparación con otros países de la región, como vía de ascenso social.²⁵⁵ Estos diagnósticos continuaron articulándose durante los años noventa, cuando ese segmento inferior del trabajo autónomo se nominó como “cuentapropismo de subsistencia”. Tras la crisis de los años 2001 y 2002, su presencia y extensión resultó insoslayable: tal era así que Pok hablaba de un “sector informal de nuevo cuño”, que “recoge trabajadores eyectados” de posiciones previas más estables, en el marco de una trayectoria laboral descendente (2013: 6). El trabajo por cuenta propia parecía ser un eslabón de esas trayectorias, ya no conformando un punto de llegada sino, en palabras de Pok, “un viaje de vuelta”. Esas trayectorias descendentes eran las que hacían menos nítidos los contornos del trabajo autónomo (MTEySS y OIT, 2007: 16).

Considerando la relevancia del trabajo por cuenta propia en la estructura ocupacional argentina²⁵⁶ y la pérdida de precisión de la categoría ante su creciente heterogeneidad, la *expertise* ministerial propuso un ensayo de clasificación interna. Si bien no se amparaba en criterios estadísticos establecidos, su validez se justificaba en la urgencia de “analizar con mayor profundidad los datos recogidos por la encuesta” de hogares (Lepore y Schleser, 2006: 22), para contar con una representación más adecuada del segmento y de su evolución en el tiempo. La clasificación en cuestión combinó criterios relativos a la productividad de la actividad (como el nivel de ingresos y las calificaciones requeridas para realizarla), información socio-demográfica tomada de los censos nacionales y de la EPH, y la obtenida del sistema de seguridad social sobre la cobertura del sistema. Bajo este cruce se propusieron tres sub-categorías ordenadoras: el trabajo independiente profesional; el cuentapropismo de oficio; y, finalmente, el trabajo independiente de subsistencia. ¿Qué sentidos condensaba, aquí, el apelativo “de subsistencia”? En primer lugar, remitía a retornos de la actividad inferiores a la línea de pobreza (MTEYSS y OIT, 2007: 17).²⁵⁷ A su vez, hacía referencia a la localización productiva de los y las trabajadoras “en segmentos marginales de la economía” y a la orientación de la actividad a la reproducción de la vida, ante la “escasa o nula capacidad de acumulación” (*ibíd.*: 19). De hecho, se apuntaba que “casi la totalidad de los mismos se

²⁵⁵ Nos referimos a *El Sector ‘cuenta propia’. Estructura socioeconómica del trabajo independiente y de la microempresa en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires*.

²⁵⁶ Si bien en Argentina las relaciones asalariadas habían sido –y continuaban siendo– la matriz del empleo urbano, el trabajo por cuenta propia representaba nada menos que el 20% de la PEA y el 82,6% del trabajo autónomo, según datos de la EPH del año 2006.

²⁵⁷ El cuentapropismo de subsistencia registraba la incidencia más aguda de la pobreza y la indigencia entre sus trabajadores y trabajadoras: ascendía al 75% y al 42% respectivamente, mientras que entre las y los cuentapropistas de oficio la pobreza ascendía al 44% y la indigencia al 15%.

desempeña fuera de locales”, bajo “formas de trabajo asociativas de tipo familiar” (*idem*). Era la situación de vendedores/as ambulantes, volanteros/as, peones, cuidadores/as, jornaleros/as, changarines. La ajenidad de este colectivo respecto de la lógica del emprendimiento independiente cristalizaba en sus magras calificaciones, otro aspecto que lo diferenciaba de las otras sub-categorías. Para ellos la “independencia” era la faceta más cruda de la ausencia de soportes relacionales frente al quiebre de trayectorias marcadas por el empleo asalariado.

Por los atributos antes reseñados, los y las especialistas ministeriales señalaron la proximidad del cuentapropismo de subsistencia con el subempleo y el desempleo. En este segmento, la inestabilidad de las ocupaciones era extrema y, en comparación con el resto de las sub-categorías, la disponibilidad laboral era altísima: el 42% de sus trabajadores/as deseaba trabajar más horas y el 45% se encontraba en la búsqueda activa de otra actividad.²⁵⁸ Estos diagnósticos retomaron el informe del módulo especial de la EPH sobre informalidad laboral, en lo relativo a las razones de la elección por el trabajo por cuenta propia: según lo relevado allí, solo el ejercicio profesional autónomo era una opción libremente elegida (además de económicamente favorable), lo que llevaba a pensar que el trabajo independiente se extendía, cada vez más, como un refugio ante el desempleo duradero, a través de ocupaciones marginales y de baja productividad. En este punto, los análisis dieron jerarquía a información cualitativa: en un estudio especialmente dedicado al cuentapropismo, publicado en 2007 por el MTEySS, con apoyo de la OIT,²⁵⁹ la exploración de las historias laborales²⁶⁰ de los contingentes laborales de mayor precariedad reforzaban las hipótesis sobre la mutación histórica del trabajo autónomo. Es que el único modo de “dar cuenta del cuentapropismo como totalidad y simultáneamente avanzar en la determinación de su morfología” (Lépre y Schleser, 2006: 193) era brindarle a la mirada estadística otros puntos de apoyo, de carácter cualitativo: ya fuese generando intersecciones con otras técnicas de investigación, ya incorporando variables subjetivas como objeto de matematización.

La calificación de esta modalidad de trabajo independiente como “de subsistencia” parece ser la marca de un límite difuso entre ocupación y falta de ocupación, señal de la amalgama entre trabajo y reproducción. La innovación que estas clasificaciones introdujeron en los modos de representar estadísticamente a las clases trabajadoras solo es posible de

²⁵⁸ Entre los cuenta propia profesionales esos valores descendían al 23% y el 22% respectivamente.

²⁵⁹ *Los trabajadores independientes y la seguridad social*, Serie de publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social. Año IV. N° 4.

²⁶⁰ Se reconstruyeron las historias laborales a través de la elaboración de una base de datos con información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (años de aporte, ocupaciones, densidad de los aportes), combinada con datos tomados de la Encuesta sobre Condiciones de Vida del SIEMPRO, la única que contaba con una muestra de las historias laborales de los y las personas encuestadas.

dimensionar al ubicarlas en la serie histórica que reconstruimos esquemáticamente en este apartado: se trató de una implosión de la categoría de trabajo que desnaturalizó sus vectores definatorios, posibilitando la apertura de la mirada estadística hacia situaciones límite, híbridas o, inclusive, tradicionalmente consideradas por fuera del registro laboral. El cuentapropismo de subsistencia expresa el carácter problemático de estas conceptualizaciones y representaciones elaboradas en los confines del mundo del trabajo: los individuos comprendidos por ellas pasaron a ser reconocidos como trabajadores; aunque, al mismo tiempo, sus ocupaciones se concebían como formas residuales de paliar la imposibilidad de acceder a puestos productivos y protegidos. La ambivalencia de las categorías estadísticas acompañó el complejo estatuto asignado a estos espacios sociales, inscriptos en el mundo de la actividad y, simultáneamente, calificados como superfluos en términos económicos. ¿Puede representarse como trabajo aquello que no es visto como económicamente útil? ¿O quizás esas representaciones coadyuvaran a la desnaturalización de los criterios de utilidad del trabajo y las formas de reconocimiento hacia su sujeto?

2. Los contornos del *no* trabajo: un sujeto perceptible más allá de las estadísticas

La pluralización del contenido de la noción de “actividad laboral” guió múltiples esfuerzos analíticos por captar, dimensionar y caracterizar las heterogéneas modalidades de trabajo informal, extendiendo la mirada estadística sobre los confines del concepto consagrado de trabajo, definido por su carácter remunerado y su orientación mercantil. Si en el apartado anterior nos ocupamos de los ejercicios que desplegaron los saberes estadísticos sobre una serie de modalidades laborales situadas en el límite de lo típicamente considerado como económico, aquí nos detenemos en el revés de esa operación analítica: el desbroce, en esos confines, de aquellos espacios de actividad que se resistían a ser categorizados como trabajo, por su pretendida exterioridad respecto del registro productivo. Las categorías que repasamos en el apartado anterior, como la de “cuentapropismo de subsistencia”, hicieron pie en los contornos difusos de dicho registro y albergaron una profunda ambivalencia, pues echaron luz sobre formas de trabajar de dudosa utilidad económica y despojadas de las normas y protecciones típicamente asociadas al empleo. Estas cartografías “expandidas” del registro laboral incluyeron una serie de operaciones dirigidas a trazar una frontera –más o menos nítida según los saberes congregados en torno a ella– entre los trabajos vulnerables, objeto de formalización, y el espacio ideal del *no* trabajo, que debía movilizar otro tipo de

estrategias de intervención. Si, como venimos argumentando, la informalidad puede pensarse como una interrogación sobre la relación entre los problemas de empleo y los de pobreza, aquí analizamos las operaciones analíticas que marcaron el límite exterior de ese umbral, excluyendo del mundo de la actividad económica y del trabajo a ciertas formas de existencia, caracterizadas ya no por su inserción deficitaria en el mercado, sino por su exterioridad respecto de él.

A diferencia de otros momentos históricos, esas formas de existencia asociadas a un espacio ideal de *no* trabajo ya no se visibilizaron como carentes de actividad, incluso podían evidenciar una alta disponibilidad para insertarse en el mercado. Eso hizo de la circunscripción de dicho espacio una tarea sumamente dificultosa. En un ciclo caracterizado por la recomposición económica fue perfilándose, de forma ambivalente, la representación de una modalidad de *no* trabajo involuntario, que afectaba a adultos válidos y disponibles para el mercado, pero que se diferenciaba del desempleo típico en la medida en que se diagnosticaba una pérdida o carencia de los atributos que hacen a la utilidad económica de los sujetos y de sus prácticas. La condición de inempleabilidad de este sujeto hizo que su disponibilidad y aptitud para ingresar al mercado laboral no fueran efectivas. Esta caracterización delimitó una convergencia en el campo especializado que pareció extenderse a pesar de la polémica que analizamos en los capítulos anteriores sobre cómo entender el trabajo informal. Sin embargo, ello no implicó la ausencia de discrepancias en las formas de nombrar y explicar estos procesos. Por el contrario, ése es el terreno en el que reencontramos las controversias que articularon el debate especializado con la discusión política sobre el trabajo legítimo y sobre las formas de reconocimiento de su sujeto. Es que la ampliación de la mirada estadística sobre la actividad laboral concurrió con un proceso de reconocimiento político de poblaciones que, en las décadas previas, habían sido clasificadas como pobres: la puesta en relieve de sus lazos con el mercado de trabajo redundó en una redefinición de su lugar social, telón de fondo de las discusiones especializadas. Quiénes son trabajadores es una pregunta que puede tener una respuesta estadística, pero la validez y la eficacia cognoscitiva de las categorías y los indicadores no se dirime en los límites del campo especializado, sino también en su circulación pública.

Resulta insoslayable que el *no* trabajo no se resume a una categoría estadística, aunque las cifras que componen lo social contribuyan a su fijación. Su definición conforma un proceso político-cultural más general, por el que las sociedades trazan los límites de aquello que reconocen y valoran como trabajo, esto es, las actividades que hacen a su propia producción. Este apartado repone las convergencias en el diagnóstico experto de ese espacio

social lindante con el *no* trabajo, así como las controversias relativas a su nominación e identificación, que nos señalan el carácter convencional de las estadísticas. En virtud de ello, pusimos en foco la circulación pública de las categorías expertas, en su intersección con el campo de la política y también con el mundo de “los legos”. Sin observar ese encuentro, quedaría fuera de la reflexión la eficacia de las representaciones estadísticas, que no es un *a priori*. Precisamente, respecto de las mediciones sobre la informalidad laboral, Pok apuntaba que “si bien las estrategias [estadísticas] pueden y deben innovarse, deben asimismo adecuarse a las formas de conciencia que la sociedad tiene de sí misma”, pues “ninguna innovación puede ir más allá de ese límite” (2013: 7). Esta muestra de reflexividad sobre la labor experta es sugerente de la percepción de ciertos límites sociales para la formulación y la difusión de las representaciones especializadas sobre un mundo de trabajo en proceso de cambio. En nuestro trabajo de archivo, el rastreo de los modos de circulación en la prensa escrita de los saberes estadísticos sobre el *no* trabajo nos permitió poner de relieve las reinterpretaciones bajo las que las categorías expertas ingresaron en el debate público, intersecándose con otras representaciones sociales sobre dicho espacio. En este sentido, nos preguntamos por las condiciones sociales del proceso inverso al que retratara Merklen (2005) para la década de 1990, la alquimia de pobres en trabajadores y trabajadoras.²⁶¹

2.1. *La inempleabilidad: una forma contemporánea de no trabajo*

La diferenciación entre los segmentos ocupacionales más inestables y precarios respecto de un espacio *otro*, definido por sus condiciones de vulnerabilidad y por la orientación a la subsistencia de las actividades, se nos presentó como una constante en la revisión de los ejercicios de perfilamiento del trabajo informal, tanto en el debate local como en la escena internacional. En ellos, parecía desprenderse del conjunto de empleos vulnerables otro estrato, caracterizado por los atributos típicos del mundo de la pobreza. Esa coincidencia llevó nuestra atención a la relación entre las cartografías de la economía informal y los mapeos del *no* trabajo. Durante nuestro trabajo de archivo, observamos que, pese a la discusión que mantenían distintas agencias internacionales de desarrollo sobre cómo concebir y explicar la

²⁶¹ En su libro *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983- 2003)*, Denis Merklen indaga las formas de politicidad de las clases populares, evitando la tendencia corriente en esos años a disociar el problema politológico de la ciudadanía del problema sociológico de la pobreza (Sigal, en Merklen, 2005). Bajo esta apuesta, el título del Capítulo 4, “Una alquimia al revés o cómo convertir trabajadores en pobres”, sintetiza las transformaciones en los modos de concebir la cuestión social y la conformación de un nuevo modelo de acción que dio centralidad a la “lucha contra la pobreza”, mientras el empleo sufría una profunda desestabilización. En ese marco, el autor sugiere el despliegue de una operación de reclasificación del sujeto de las protecciones sociales, desde la categoría de trabajador hacia la de pobre (2005: 104).

informalidad laboral, ellas tendieron a converger en la identificación de un segmento poblacional conformado por individuos de bajas calificaciones, altos niveles de vulnerabilidad social y ocupaciones intermitentes, de baja o nula productividad. En las producciones de la OIT correspondía al “extremo inferior” de la economía informal; en los documentos de la CEPAL se solapaba con la clásica definición de “sector informal urbano”, marginal en la estructura productiva; y, en el caso del Banco Mundial, remitía a la intersección entre trabajo informal y exclusión, en la que se inscribían trabajadoras y trabajadores no calificados y en condiciones de pobreza.²⁶² También en la discusión local se desplegaron operaciones analíticas suficientemente transversales en el campo especializado, dirigidas a fijar el límite exterior de la economía informal ¿En qué punto ciertas ocupaciones, en lugar de tensionar los atributos propios del trabajo, dejaban de corresponderse con ellos? ¿Cómo determinar que una serie de actividades eran demasiado intermitentes como para considerarse “ocupaciones”, que sus retornos eran insuficientes para considerarse “remuneraciones”, y que sus lazos con la economía mercantil eran demasiado débiles para considerarse productivas?

En Argentina, estos interrogantes emergieron con la identificación de trayectorias en las que ocupación, desocupación e inactividad parecían solaparse, impidiendo una categorización fija de las poblaciones en ellas inscriptas. La desnaturalización de la inactividad (contracara del proceso de ampliación del concepto de actividad laboral) puso en cuestión las variables a considerar para determinar la exterioridad respecto de la vida económica, que en el campo estadístico históricamente había sido definida por la incapacidad y la no disponibilidad para el mercado. Una serie de ejercicios de clasificación y de categorización circunscribió el espacio ideal del *no* trabajo a partir de la condición de *inempleabilidad*, produciendo una reinterpretación de los criterios de capacidad y disponibilidad que tradicionalmente diferenciaron las poblaciones activas de las inactivas. Este atributo puso en cuestión que la mera presencia de actividad fuera indicativa de participación en la actividad económica y, con ello, habilitó la escisión de ciertas ocupaciones del registro productivo. Para el deslinde del *no* trabajo, las variables de raigambre subjetivas volvieron a ser protagonistas, poniéndose en foco trayectorias, capacidades y disposiciones personales. La relativa convergencia en los diagnósticos del problema de *inempleabilidad* contrasta con la polémica a propósito de la informalidad que analizamos en los capítulos previos y nos señala la cristalización de una alteración relevante en los modos de representar y explicar la falta de trabajo: en ellos se

²⁶² Trabajamos este punto de forma extensa en nuestra tesis de maestría. Remitimos a ella para la referencia a las múltiples fuentes documentales que sostienen el argumento (Lijterman, 2020).

combinaron factores económico-estructurales relativos a la insuficiencia de puestos laborales formales, con otros de índole subjetiva, nucleados en la descalificación de ciertas poblaciones.

Dentro de la serie documental en la que rastreamos operaciones de delimitación del *no* trabajo, se destaca por su carácter inaugural la *Segunda Evaluación del Programa Jefes de Hogar*, elaborada por la SPTyEL del MTEySS en el año 2004. Se trató de un diagnóstico de la población usuaria que se hizo eco de la inquietud por las condiciones para su futura reinserción laboral, al advertirse el progresivo agotamiento de los efectos positivos de la recomposición económica general sobre el proceso.²⁶³ En el marco de críticas políticas y especializadas hacia el programa,²⁶⁴ la evaluación de la SPTyEL se propuso “obtener información sobre los beneficiarios para lograr optimizar las estrategias que implementa el Estado, ya sea para facilitar la inserción laboral de los beneficiarios o para mejorar su situación social” (MTEySS, 2004b: 47). El perfilamiento interno de la población del PJJHD trazaría una línea divisoria entre trabajo y *no* trabajo que sería fundamental para la reformulación de las intervenciones sociales del Estado en los años subsiguientes.

El estudio se basó en la aplicación de una encuesta presencial a una muestra de beneficiarios/as de distintos aglomerados urbanos del país, que ahondaba en sus características socio-demográficas, así como en sus trayectorias y estrategias ocupacionales. La *expertise* ministerial remarcó, a partir de estas variables, el descalce entre los rasgos del “desempleo clásico” y los advertidos entre la población que continuaba siendo usuaria del PJJHD tras la reactivación económica, proponiendo su consideración como un colectivo diferenciado al interior de la PEA. A diferencia del desempleo tradicional, el grupo registraba mayor presencia femenina, menores niveles educativos y de calificación, y trayectos más avanzados de edad (MTEySS, 2004b). Lo que caracterizaba su situación, antes que el desempleo propiamente dicho, era el ciclo de “alta rotación e inestabilidad en el mercado laboral” en el que se encontraban (MTEySS, 2004b: 24), que combinaba la falta de ocupación, “breves períodos de inserción en empleos precarios o de subsistencia” e inclusive la inactividad (MTEySS, 2004b: 23). La imposibilidad de expresar lo específico de este tipo de trayectorias con las categorías estadísticas disponibles fundó su nominación como “empleo de subsistencia”, una imprecisa formulación que buscaba asir lo inclasificable. Es que, más que por un estado ocupacional definido, el segmento se hacía visible para las y los

²⁶³ Hacia fines de 2004 un 19% de la población beneficiaria había conseguido trabajo formal (MTEySS, 2004b).

²⁶⁴ Siguiendo la prensa escrita observamos que funcionarios y funcionarias del MDS afirmaron la necesidad de crear una oferta diferenciada para los distintos grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad, como condición para incrementar la eficacia de las intervenciones (por ejemplo: “El Gobierno quiere mejorar la oferta para los beneficiarios. Crítica del Banco Mundial al programa”, *La Nación*, 22/06/04).

especialistas a partir de la inestabilidad que lo regía. La alternancia entre desocupación, subempleo e informalidad, al tiempo en que impedía la clasificación de estos individuos bajo una de estas categorías de forma unívoca, comenzó a ser cifrada como un modo estabilizado de participar del mercado laboral. Los trabajos de subsistencia no solo se encontraban desprotegidos y generaban retornos escasos, sino que no permitían reponer las competencias laborales requeridas por el mercado, coartando la posibilidad de migrar hacia empleos más productivos. De allí que se considerara como vector de un “círculo vicioso” que signaba la reproducción de las condiciones de vulnerabilidad social y laboral (MTEySS, 2004b: 23).

Según los diagnósticos ministeriales, si bien entre las y los trabajadores de subsistencia “existían ciertas características de homogeneidad”, al mismo tiempo presentaban atributos heterogéneos, “por ejemplo en cuanto a empleabilidad”, lo que exigía el diseño de “políticas diferenciadas atendiendo a grupos específicos de beneficiarios” (MTEySS, 2004b: 60). El avance en el perfilamiento interno de este colectivo muestra la búsqueda por sentar una línea divisoria, aunque fuese provisoria, entre los segmentos más próximos al registro laboral y aquellos cuyo lazo era tan difuso que difícilmente podrían ser categorizados como parte de él. En la clasificación de las y los “trabajadores de subsistencia” fueron protagonistas las variables subjetivas, ligadas a trayectorias, estrategias, saberes y habilidades, más que las socio-demográficas clásicas: puesto que la elevada rotación laboral tornaba difusa la frontera entre actividad e inactividad, la situación ocupacional debió complementarse con otro tipo de información, de mayor proximidad a la experiencia de este sujeto. Del ejercicio emergieron dos grandes grupos. El primero estaba conformado por aquellos individuos identificados como “trabajadores de subsistencia activos”, intermitentemente ocupados o en la búsqueda de empleo. Entre ellos se distinguieron perfiles según la cercanía de sus condiciones de empleabilidad con “las variables que orientan la demanda laboral” (MTEySS, 2004b: 61), a partir de lo que se establecieron dispositivos diferenciados para conducir el proceso de reinserción laboral.²⁶⁵ El contraste más nítido se establecía con un segundo gran grupo, el de “beneficiarios inactivos”, que comprendía el 31,4% del total. Se componía, en su mayoría, de mujeres que realizaban tareas de cuidado en el hogar y trabajos comunitarios y, minoritariamente, de varones en edades avanzadas y/o con impedimentos físicos para trabajar

²⁶⁵ Los sujetos más próximos a la reinserción laboral eran las y los beneficiarios más jóvenes, con niveles educativos medio-altos, calificaciones técnicas y operativas, y cierta experiencia laboral, y representaban el 18,2% del conjunto. El segundo subgrupo abarcaba el 20,1% de la población usuaria y estaba conformado por individuos sin calificaciones laborales, aun cuando presentaban alta motivación frente a la búsqueda de empleo y a la formación. Finalmente, un 30,3% de la población beneficiaria se encontraba en tramos más avanzados de edad y, además de no contar con calificaciones laborales, presentaban bajos niveles educativos.

(MTEySS, 2004b).²⁶⁶ La supuesta inactividad de este grupo volvía a hacer visibles los contornos del espacio ideal del *no* trabajo, ¿pero cómo se determinaba?, ¿se acudía a los clásicos criterios de incapacidad y falta de disponibilidad para el mercado?

En primer lugar, la percepción de un espacio exterior al trabajo parece haber tenido un importante sesgo de género. La desactivación de parte de las mujeres usuarias arraigó en un hecho estadísticamente contrastable: tras la puesta en marcha del PJJHD, la población activa relevada por la EPH había pegado un salto debido a la declaración como desempleados de individuos antes considerados inactivos, pues aquella era una condición para participar del programa. En este sentido, las y los especialistas ministeriales advirtieron que la proporción de mujeres entre la población usuaria del PJJHD era mucho más elevada que la participación femenina en el desempleo. En el intento por deslindar las fronteras del registro laboral, parecen haberse activado acepciones clásicas del trabajo que excluyeron las labores domésticas y comunitarias por su orientación a la reproducción –y no al mercado-. Probablemente, la inscripción de estas actividades en un registro meramente reproductivo subestimó situaciones de desocupación y de “desempleo oculto” entre las mujeres usuarias. De hecho, en un artículo publicado años más tarde en la *Revista de Trabajo*, del MTEySS, técnicas de la SPTyEL señalaron que las mujeres perceptoras de transferencias de ingresos, supuestamente inactivas, conformaban una “oferta de trabajo permanente”, aunque “con búsqueda [de empleo] activa intermitente (...) condicionada por el contexto y las restricciones de la cotidianidad propia de estos sectores”, a las que habría que añadir las arraigadas en el género, vinculadas con las cargas del trabajo de cuidados (Trujillo y Sarabia, 2011: 159).²⁶⁷ La definición clásica de inactividad se imponía, diluyendo las marcas de género del trabajo que los informes tendían a relevar.

En segundo lugar, la clasificación de inactividad parece haber arraigado en el diagnóstico de la cercanía con la frontera de la *inempleabilidad*. A diferencia de las y los “beneficiarios activos”, quienes presentaban calificaciones técnicas y operativas, experiencias laborales previas y una alta motivación para la búsqueda laboral, aquellos individuos

²⁶⁶ El subgrupo clasificado como “inactivo” comprendía a un 37.6% de las mujeres inscritas en el PJJHD y solamente a un 10.5% de los varones.

²⁶⁷ Al respecto, Trujillo y Sarabia explicaban que “las formas y estrategias de búsqueda no suelen ser ‘activas’, en una concepción cuantitativa del término, dado que ellas dependen de las redes, las dinámicas cotidianas cambiantes, la posición en la estructura de roles del hogar. En este sentido, aquellas que parecen ser parte del espectro de la inactividad laboral, *solo transitan cerca de su frontera, sin llegar a traspasarla*, simplemente porque no todos ‘tiran’ *currículum*, buscan en el diario o salen a mirar carteles de forma continua” (2011: 159; destacado propio). En cambio, el informe técnico que realizaba el perfilamiento de las y los usuarios del PJJHD consideraba únicamente estrategias convencionales de búsqueda de empleo para catalogar los comportamientos de los sujetos: presentación en establecimientos, envío de currículums, respuestas a avisos, agencias de colocación, entre otras (MTEySS, 2004b: 58-59).

clasificados como “inactivos” componían un grupo de extrema vulnerabilidad social y con calificaciones laborales elementales (MTEySS, 2004b). La inempleabilidad adquirió una presencia fantasmagórica en los diagnósticos ministeriales, pues nunca llegó a afirmarse como un atributo de estos grupos. Sin embargo, se trató de una ausencia sumamente productiva en el traspaso de la población usuaria del PJJHD hacia otros programas, en 2006. En el Decreto 1506/2004, que estableció las condiciones para dicho traspaso, se explicaba que correspondería al MTEySS “todo lo atinente a la inserción y reinserción laboral”, mientras que el MDS atendería mediante el Programa Familia Argentina a “los beneficiarios inactivos [del PJJHD], especialmente mujeres con hijos a cargo y personas mayores, (...) un grupo típicamente asociado a la política social” (MTEySS, 2004b: 25). Aquí podemos ver la estrecha relación planteada entre la presunta inactividad de estas poblaciones, la inscripción de sus actividades económicas en un registro reproductivo, y la condición de inempleabilidad, secuencia que convertía a estas poblaciones en sujeto de asistencia. En cambio, los grupos entre los que se diagnosticaron condiciones de empleabilidad podrían atenerse al Seguro de Capacitación y Empleo del MTEySS, presentado en el discurso oficial como un nuevo modelo de seguro, de carácter “activo”, en el que la prestación económica se asociaba con acciones de búsqueda laboral, terminalidad escolar y capacitación, siguiendo las reformulaciones en las conceptualizaciones de la desocupación. A partir de allí, el segmento “inactivo” de trabajadoras/es de subsistencia ya no sería objeto de análisis del MTEySS, sino del MDS. En diagnósticos posteriores del organismo se reiterarían los principales rasgos que se le habían atribuido en el estudio inaugural sobre el PJJHD: la elevada inestabilidad laboral, la fuerte presencia de la inactividad en las trayectorias,²⁶⁸ los bajos niveles de instrucción²⁶⁹ y la condición de vulnerabilidad (MDS, 2010). En conexión con el problema de (in) empleabilidad, se observaría un quiebre en la “cultura del trabajo” (MDS, 2007: 192), debido a la larga desconexión con el mercado de trabajo formal.

De manera simultánea a estas producciones, en otros análisis estadísticos sobre la informalidad laboral se pusieron en juego formulaciones alternativas para categorizar esa zona fronteriza entre el registro del trabajo y su exterior. Como desarrollamos en el capítulo anterior, desde los enfoques de la marginalidad y la exclusión se tendió una estrecha relación entre la informalidad y la superfluidad de ciertas poblaciones para la dinámica económica. La exterioridad de ciertos individuos respecto del registro productivo constituyó una inquietud

²⁶⁸ Según el SIEMPRO, antes de haber ingresado al programa, un 78% de los y las usuarias habían estado en situación de inactividad (MDS, 2010).

²⁶⁹ Un 78% del conjunto no tenía oficio, entrenamiento laboral ni la escolaridad obligatoria.

central para esta red de *expertise*, identificándose de manera mucho más nítida que en los análisis producidos por los saberes estatales. En otras palabras, la inempleabilidad no solo fue decible para estos diagnósticos, sino que operó activamente en la categorización de ciertos grupos sociales. Más allá de esta diferencia, las caracterizaciones de aquellas poblaciones ubicadas en la frontera del mundo productivo guardaron numerosas resonancias con los rasgos que la *expertise* ministerial había atribuido al “empleo de subsistencia” y, particularmente, al perfil inactivo en su interior. Expresiones a las que ya nos hemos referido, como la de “trabajo intermitente” formulada por el economista de SEL Consultores, Ernesto Kritz, o la de “subempleo inestable” o “indigente”, que figuraba en las encuestas del ODSA de la UCA, también remitieron a un ciclo de alternancia entre el desempleo abierto, la inactividad y las actividades de baja calificación y alta inestabilidad (Kritz, 2007; ODSA, 2014).²⁷⁰ También en estas producciones se advirtió que las bajas condiciones de empleabilidad revertían en las dificultades para transitar hacia puestos de mayor calidad, aun bajo el crecimiento de la tasa de empleo. Coincidiendo con los saberes estatales, se volvió recurrente la idea de un “círculo vicioso” que explicaba la permanencia en trabajos marginales y la reproducción de la pobreza entre distintas generaciones: al limitar la formación y la acumulación de los activos necesarios para devenir empleables, la pobreza era causa y efecto de la vulnerabilidad laboral. De allí la formulación de categorías que enfatizaban la inmovilidad social de estas poblaciones, como las de “núcleos duros de pobreza e informalidad”, o “pobreza crónica”. Apelaciones que, por otro lado, afirmaban su inscripción en un registro extra-productivo.

La pretendida ajenidad respecto de la producción y del trabajo se reforzaba por la finalidad de subsistencia de las actividades realizadas por estos grupos sociales. “Limpiavidrios, manteros, cuidacoches, vendedores ambulantes” (Salvia en *La Nación*)²⁷¹ daban vida a una “verdadera infraclase socialmente aislada con crecimiento acelerado” que “subsistía a través de actividades extralegales, prácticas laborales de mendicidad, programas sociales o trabajos ocasionales” (ODSA, 2005: 38). Más allá de la referencia a tales figuras como parte del registro laboral es posible percibir su inscripción en un espacio lindante con éste, en virtud del tipo de prácticas que desarrollaban, más reproductivas que productivas. En estos planteos, la ambigüedad que portaban las categorías híbridas de “economías de pobreza” o “trabajo indigente” se reducía: en la medida en que no se rescataba de tales actividades utilidad económica alguna, más que la sobrevivencia de su sujeto, fueron inscriptas en un

²⁷⁰ Al respecto, ver Capítulo 4.

²⁷¹ “Casi un tercio de los hogares tiene asistencia económica en Argentina”, *La Nación*, 19 de julio de 2015.

registro extra-productivo. En este punto, su valoración era controversial, pues se consideraban un vehículo de auto-explotación y degradación, que de ningún modo llegaba a reemplazar la función social del trabajo, como medio para la realización personal y la socialización del individuo. En este sentido, no se reconocía al “trabajo marginal” como un modo particular de participación de su sujeto en la producción de la sociedad, sino que más bien condensaba la imposibilidad de pertenecer a ella. Del mismo modo, las “economías de pobreza” se presentaron como un espacio residual, externo respecto de la *verdadera* economía, y no como un circuito de prácticas enlazado con ella (o, inclusive, producido por ella). Así, resultaba más palpable la discontinuidad entre las diversas modalidades de vulnerabilidad *en* el trabajo y la marginación *del* trabajo. En estas reflexiones, el valor mercantil sirvió a la distinción del empleo genuino.

La puesta en serie de estos diagnósticos heterogéneos nos permite observar la escisión, entre los estratos más deteriorados de la economía informal, de un grupo social lindante con el espacio ideal del *no* trabajo, a partir de la inempleabilidad como punto de corte. Las convergencias en la descripción estadística de este segmento nos indican la suspensión, cuando no el quiebre, respecto de las discusiones del último lustro de la década de 1990, que repusimos en el Capítulo 2. Entonces, la conformación de un grupo de exclusión del mercado de trabajo por su inempleabilidad había sido un punto crucial de la polémica entre los enfoques de la precariedad y los de la exclusión. Los análisis estadísticos sobre el desempleo generaron evidencia controversial, que sirvió de apoyo a las distintas posiciones del debate. En cambio, durante nuestro período de estudio, se gestó una coincidencia mayor a propósito de la larga duración del desempleo –bajo nuevas formas– y respecto de quiénes eran los grupos sociales afectados por estos procesos, “una masa de la población que fue perdiendo en los años 80, y en los 90, y que no logró en los 2000 incorporarse a la dinámica del crecimiento globalizado”, en palabras de Salvia para el diario *La Nación*.²⁷² Ello nos señala un importante desplazamiento en los modos de concebir el problema laboral local y de discutir las condiciones de la integración social, en comparación con momentos históricos anteriores. La presencia de poblaciones válidas para trabajar, pero no por ello aptas para ingresar en el mercado, puso en foco una dimensión subjetiva que parecía imposible de obviar en el tratamiento de los problemas laborales: la formación de las capacidades laborales. En otras palabras, la inempleabilidad como cuestión señalaba que la alquimia de pobres en trabajadores suponía ciertas precondiciones (técnicas, educativas, culturales y morales) para

²⁷² “Los otros derechos: un tercio de la población urbana sufre pobreza estructural”. *La Nación*, 2/01/2011.

realizarse, además de un incremento de la demanda laboral. Se trataba de una nueva forma de incapacidad subjetiva, más que física, pero igual de involuntaria, forzada.

De los consensos en la representación estadística sobre los confines de la actividad laboral no se derivó una mirada unívoca del *no* trabajo como espacio ideal. En los modos de nominar, explicar e intervenir sobre este problema nos reencontramos con las controversias. Una de las disonancias más notables está dada por la ausencia de la categoría de “inempleabilidad” en los diagnósticos oficiales. Ello no expresa tanto la exclusión del problema en la trama de saberes estatales, sino la imposibilidad de enunciar ese grado extremo de invalidación de población válida para trabajar. La categoría resultaba indecible en el marco de la utopía de restauración del trabajo normal que subyacía a dichos saberes, conformaba una incongruencia ética e ideológica. En las producciones ministeriales y los discursos oficiales la empleabilidad asumió un sentido particular: los procesos de descalificación no se pensaron sino como el efecto duradero, pero política y colectivamente reversible, de un régimen precario de empleo al que se pretendía poner fin. El déficit de capacidades laborales actualizadas y valoradas se definía como el efecto acumulado de una pérdida progresiva de saberes y haceres, debido a la consagración del mercado como el espacio donde estos se realizan. En este sentido se advertía que “las características de los beneficiarios deben ser reconocidas como resultado de las transformaciones y reestructuraciones sucedidas en marco de una fuerte crisis (...) durante más de una década” (MTEySS, 2004b: 47). En este sentido, el foco puesto en la dimensión subjetiva de los problemas laborales no necesariamente supuso una explicación individualizante de los mismos, aunque es preciso señalar que la cuestión de la empleabilidad no se presentó como un asunto relativo al conjunto de la población trabajadora, sino que aludió a los riesgos de descalificación concentrados en los segmentos de mayor precariedad, informalidad y vulnerabilidad social.

El tratamiento de las poblaciones en el límite de la inempleabilidad movilizó la puesta en marcha de lo que desde el MDS se denominó como una “estrategia productiva” en el campo asistencial, que integró distintos programas orientados al fomento de la economía social, sancionados desde el año 2004.²⁷³ La estrategia de crear de forma directa puestos de trabajo, por iniciativa del Estado, se fundamentó en el diagnóstico de los límites del mercado para la reinserción laboral de estas poblaciones, así como de las precondiciones requeridas para que éstas pudieran ser empleadas. El “trabajo digno”, como se nominó al trabajo

²⁷³ Nos referimos a los programas Manos a la Obra (2004), Argentina Trabaja (2009) y Ellas Hacen (2011).

comunitario y organizado en el circuito de la economía social, se presentó como una “condición previa (...) hacia el desarrollo humano” (MTEySS, 2003b: 65), un espacio para recuperar “saberes y hacereres” perdidos (MDS, 2010: 189), pues “la cultura del trabajo (...) solo se adquiere con el trabajo” (MDS, 2007: 192). La inserción en la economía social, además de un fin en sí mismo, se planteaba como un medio para desarrollar las capacidades y las disposiciones necesarias para el retorno al mercado laboral. Por un lado, habilitaría la inscripción de los individuos en lazos de proximidad, que vehiculizaran una pertenencia comunitaria frente a la disgregación de los territorios locales. Por otro, el “trabajo digno” se presentó como el medio para promover y organizar a “aquellos que no han conseguido trabajo en torno a ese objetivo”²⁷⁴ (MDS, 2010: 188), habilitando la reconstrucción de calificaciones, capacidades y de la mentada cultura del trabajo.

En nuestra tesis de maestría, analizamos la valoración contradictoria del “trabajo digno” por parte de los saberes estatales, en función del contraste con los rasgos atribuidos al “trabajo decente”, definido como vector principal de la integración social.²⁷⁵ Mientras que el primero fue valorado por su utilidad social, el segundo presentaba una insoslayable utilidad económica; si la orientación del primero era la inclusión y la promoción, la del segundo era el desarrollo; uno fundaba una pertenencia local, el otro lazos de solidaridad social. En este contraste, se gestó una valoración compleja de la economía social pues, mientras se afirmaba su legitimidad como proyecto de vida, se destacaba su aporte a la economía nacional y se definía a los y las cooperativistas como parte de las clases trabajadoras (v.gr. MDS, 2007, 2010), al mismo tiempo la jerarquía del empleo registrado sobreimpresió en ella cierta transitoriedad, ligada a la duración del proceso de reinserción sociolaboral.²⁷⁶ Se trató, por cierto, de una tensión movilizadora de protecciones del “trabajo digno” promovido estatalmente, inscribiendo en él ciertos derechos laborales y de la seguridad social, como vía para distinguir la “estrategia productiva” de los programas de tipo *workfare* de la década anterior.²⁷⁷ Aunque distaron de ser homologables al “trabajo decente”,²⁷⁸ las modalidades

²⁷⁴ La frase corresponde a la presidenta Cristina Fernández en ocasión del lanzamiento del PRIST.

²⁷⁵ Una reconstrucción del argumento se encuentra en Lijterman, 2018.

²⁷⁶ En el Cierre Anual del Programa Ingreso Social con Trabajo en Morón (18/12/2014), la ministra Alicia Kirchner declaró que “además de trabajo ustedes están tomando decisiones, se están organizando, seguramente con su trabajo, podrán independizarse y trabajar libremente en proyectos propios”, lo que señala la expectativa de tránsito desde la economía social al trabajo autónomo en el mercado.

²⁷⁷ En un documento ministerial se explicaba de este modo: “La economía social es uno de los caminos que va a ayudar a restaurar el tejido social. Pero no queremos que los trabajadores que la sostienen terminen siendo precarizados. Por el contrario, aspiramos a que se integren en el mundo del trabajo (...). (MDS, 2007: 197).

²⁷⁸ Las remuneraciones asociadas a estos puestos nunca llegaron a alcanzar, en todo el ciclo, la medida del salario mínimo. Desde el lanzamiento del PRIST hasta el año 2015 tuvieron una tendencia permanente a la depreciación. Hemos comparado los ingresos del programa con los niveles de la canasta básica total (tomando

especiales de registro de la actividad y el acceso a prestaciones de la seguridad social dieron lugar a un relativo aseguramiento de estas poblaciones, una novedad en el marco de las políticas asistenciales.²⁷⁹ El desarrollo que realizamos en este capítulo nos permite completar el argumento: la valoración contradictoria del trabajo cooperativo y de su sujeto hunde sus raíces en las articulaciones –dichas y no dichas– con el espacio ideal del *no* trabajo. Las y los cooperativistas participantes de los programas de economía social del MDS se constituyeron como tales en virtud de la condición de exterioridad del mercado laboral que les era atribuida pero, al inscribirse en estos dispositivos, pasaron a ser definidos como trabajadoras/es por los discursos y estadísticas oficiales. La inscripción en las políticas era, de manera simultánea, marca de ajenidad y el medio para ser parte del registro laboral.

En cambio, según los enfoques de la exclusión y la marginalidad, quienes trabajaban en el marco de las cooperativas promovidas por el MDS conformaban las categorías de subempleo indigente o trabajo intermitente. Estos saberes conjugaron una mirada alternativa sobre lo que, desde la cartera social, se visibilizó como “trabajo digno”. En un informe especialmente dedicado al tema, en el año 2015, desde el Observatorio Social se señalaba que era “una incógnita” la medida en que las organizaciones de la economía social habían logrado “socializar a través del trabajo las personas excluidas de la esfera económica” y “facilitar la transición del trabajo informal hacia el trabajo formal”. En este sentido, se hipotetizaba la constitución de un “estatuto permanente de personas en proceso de inserción sin posibilidad de escape hacia el mercado de trabajo formal” (OS, 2015: 7), pasible de ser identificado en función de un trabajo desnaturalizado: no solo se cuestionaba su utilidad económica sino su “problemática dependencia hacia el Estado” (*ibíd.*: 8). La “necesidad de fondos públicos” para la “sobrevivencia” de las cooperativas²⁸⁰ presentaba un límite a su sustentabilidad y, sobre todo, a “la autonomía que tendría que caracterizarla”, si fuese “expresión genuina de un movimiento social” (*idem*). En este sentido, se sugería la imagen de un trabajo cooperativo doblemente dependiente: económica y políticamente.²⁸¹ En conjunto, estos elementos

las estimaciones de CIFRA, realizado en base a un IPC- 9 provincias). La prestación cayó desde un 78% de la CBT en 2009 a un 39% en 2015.

²⁷⁹ Nos dedicaremos a esto en el próximo capítulo. Nos limitamos a señalar aquí la importancia del monotributo social en la generación de formas especiales de registro del empleo promovido estatalmente, facilitando el acceso a seguros de salud, cobertura contra accidentes y descuentos jubilatorios. La sanción de la AUH contempló especialmente a las y los cooperativistas, a diferencia de quienes se insertaban en programas de empleo del MTEySS, declarados compatibles con la prestación recién en 2013 (Dictamen 55780, ANSES).

²⁸⁰ Se señalaba que un tercio de las cooperativas del país habían sido creadas por impulso del gobierno nacional.

²⁸¹ Del documento original: “Incluso si fueran iniciados desde la sociedad civil, terminan controlados por el Estado, que les atribuye una posición ambivalente, pues son a la vez adentro y afuera de la acción pública. En ese sentido, el segundo desafío para ese sector es superar ese límite, asegurando de esa manera su sostenibilidad a mediano y largo plazo y su independencia del Estado y del poder político de turno” (OS, 2015: 8).

fundaban el interrogante sobre “el estatuto social” de este tipo de ocupaciones respecto al del trabajo asalariado. Con ello, estos saberes reforzaban la inscripción en el *no* trabajo de aquello que desde las políticas del MDS se nominaba como “trabajo digno”. Más que una intervención orientada a resolver el problema laboral, estos programas se representaron como un signo de la crisis abierta en el mercado de trabajo.

¿Qué vectores definían, pues, el *buen* trabajo? ¿Era, en palabras de la presidenta Fernández, el hecho de “organizarse junto a otros, organizar su tiempo, organizar la sociedad”?²⁸² ¿O la “cultura del trabajo” comprendía una moral de la autosuficiencia y el esfuerzo personal? ¿Cómo definir la utilidad económica del trabajo?: ¿por los niveles de productividad?, ¿la riqueza creada?, ¿el grado de satisfacción de necesidades que habilita? El carácter controversial del *no* trabajo no puede comprenderse sin subrayar las disputas por los parámetros de valoración del trabajo legítimo.

2.2. *La moralización de las cifras. El no trabajo como estigma*

Si bien la literatura especializada ha destacado la importancia del saber estadístico en la conformación de un lenguaje común para el debate público sobre los problemas sociales, tal afirmación debe ser puesta entre paréntesis en nuestro análisis pues las categorías que delimitaron el *no* trabajo fueron ensayos sobre sus contornos, antes que un acervo consensuado y estable para clasificarlo y hacerlo visible. En nuestro trabajo de archivo advertimos que, pese al carácter abierto de las conceptualizaciones y clasificaciones expertas sobre el *no* trabajo, en su circulación en la prensa escrita éstas tendieron a perder ambivalencia. Como efecto, los contornos de este espacio ideal acabaron reforzándose, fijándose sus atributos y personificándose en figuras sociales concretas. Ello nos sugiere que los léxicos y nominaciones preexistentes en la sociedad sobre el trabajo, en un momento de descomposición y recomposición de las representaciones sobre él, establecieron otros modos de limitar lo decible respecto de su espacio exterior. Aunque acercarnos a los sentidos comunes sobre el registro laboral excede a nuestra investigación, es relevante poner en foco las mutaciones de las categorías especializadas en su circulación pública, porque hace a los procesos de (des)legitimación de las intervenciones estatales sobre el trabajo informal y la protección de su sujeto.

²⁸² “Tener una cooperativa, organizarse junto a otros, para tener un objetivo, llegar a una meta, organizar su tiempo, es organizar a la sociedad. Aprender a organizarse. Parece una cuestión menor. Pero yo les puedo asegurar que organizar a la sociedad no es una cuestión menor. Es una cuestión vital”, Cristina Fernández en el Acto de anuncio de incentivos a beneficiarios y beneficiarias del Programa Ingreso Social con Trabajo, 28/2/2012.

Las discusiones sobre la inempleabilidad, concepto central en el contorneado del *no* trabajo, circularon en la prensa escrita entramadas con una diversidad de temas. La reproducción intergeneracional de la pobreza, su evolución en el tiempo, las dimensiones subjetivas del fenómeno, y los efectos de las políticas sociolaborales en curso, particularmente las asistenciales, integraron la constelación de problemas a partir de la que la prensa puso a circular los saberes especializados sobre los segmentos más deteriorados del mundo del trabajo. La inscripción temática de estos sujetos y sus actividades es significativa, pues configuró un campo problemático definido, justamente, por la exterioridad respecto del registro productivo y laboral. En cambio, los problemas de precariedad e informalidad por lo general compusieron otra trama, más directamente ligada con los debates sobre el desarrollo, los costos laborales, los problemas de desprotección de los sistemas de seguridad social, entre otros. La inempleabilidad remitió a la situación dramática e inquietante de quienes se encontraban por fuera de la recomposición económica en curso, lo que planteaba el problema de los obstáculos para la expansión del empleo. Así, el *no* trabajo se constituyó progresivamente en un *locus* relevante para la crítica política y especializada hacia el modelo de desarrollo vigente y la efectividad de las políticas sociales en particular. La red de *expertise* que interrogó la informalidad laboral como signo de procesos de exclusión/marginación mantuvo una presencia notable en los medios de comunicación, espacio que, por cierto, sus referentes privilegiaron en la divulgación de sus investigaciones.²⁸³ Además, el intercambio polémico que trabaron con los saberes estatales dio particular resonancia a las agencias y especialistas de mayor trayectoria de dicha red, como el ODSA y el CEDLAS. Por ejemplo, la discusión de las cifras de la pobreza fue seguida paso a paso por la prensa, a raíz del contraste de las estadísticas elaboradas por el ODSA y las mediciones del INDEC.²⁸⁴ Mientras los saberes estatales fueron sospechados de discrecionalidad, los producidos en institutos universitarios de renombre fueron revestidos de los valores de objetividad y neutralidad, además de presentarse como innovadores, debido al contacto con redes internacionales de saber y a la actualización de sus enfoques.

²⁸³ Trabajamos este punto en el Capítulo 4, al caracterizar dicha red de *expertise*.

²⁸⁴ Si bien las notas periodísticas que se hicieron eco del cuestionamiento de las estadísticas del INDEC sobre la pobreza se iniciaron con la intervención del organismo, en 2008, fue en 2015 cuando se dio una fuerte polémica protagonizada por representantes políticos, especialistas ministeriales y representantes del ODSA y de la Iglesia Católica. Véase las siguientes notas, que dan cuenta del seguimiento diario de la discusión: “Casi un 30% de los argentinos es pobres según un informe de la UCA”, *La Nación*, 14/07/2015; “Un estudio que creció con el ocaso del INDEC. El Barómetro de la Deuda ocupó el lugar de las estadísticas oficiales”, *La Nación*, 15/07/2015; “Aníbal no le cree a la UCA”, *La Nación*, 15/07/2015; “El rector de la UCA defendió el informe sobre la pobreza y le respondió a Aníbal Fernández”, *La Nación*, 16/07/2015; “Para el director del INDEC el informe de la UCA es ‘falaz’ y parte de la ‘campana de la oposición’”, *La Nación*, 16/07/2015.

La reproducción intergeneracional de la pobreza registró una especial gravitación como problema y matriz de sentido. Por un lado, sintetizaba las transformaciones del paisaje social argentino durante las últimas décadas y ponía en cuestión el carácter del proceso de recomposición socio-económica más reciente. Por otro, trazaba una lectura del problema sociolaboral argentino respaldada por enfoques en boga (como el de las capacidades humanas) y validados por centros académicos prestigiosos y agencias internacionales de desarrollo. En esta línea, la economía del comportamiento se presentó como un *boom*,²⁸⁵ “lo último de lo último en materia de economía no tradicional y pobreza” (*La Nación*, 6/10/2013), cuya visibilidad pública crecía al calor de premiaciones con el Nobel a sus referentes, de nuevas empresas editoriales y de una intensa divulgación de los resultados de sus investigaciones. Dos notas periodísticas, una publicada originalmente en el diario *Clarín* en 2009 y otra que la reelaboraba parcialmente en 2013 para *La Nación*, ilustran el tratamiento de la reproducción intergeneracional de la pobreza de acuerdo con estos pujantes enfoques. Se intitulaban respectivamente *En la Argentina la pobreza se hereda mucho más que la riqueza* (26/07/2009) y *Economistas y psicólogos, contra la "pobreza perpetua"*, (6/10/2013). La primera tenía lugar al difundirse un informe del CEDLAS sobre movilidad social, que concluía que “casi cuatro de cada diez argentinos que nacen en un hogar pobre seguirán en la misma condición durante su vida adulta”. Este severo diagnóstico era el puntapié para introducir los descubrimientos recientes sobre “las consecuencias, hasta hace poco tiempo ignoradas, que tiene la pobreza sobre la emocionalidad de las personas y sobre sus decisiones económicas”. El daño subjetivo asociado con la pobreza se presentó como un motor que perpetuaba las carencias, en un círculo vicioso entre lo material y lo inmaterial. Como veíamos antes, ésta era una proposición recurrente en el debate especializado que, en su circulación pública, combinó el deterioro de calificaciones y capacidades con una dimensión subjetiva mucho más amplia, que abarcó rasgos emocionales, mentales e incluso neurológicos de las poblaciones pobres.

¿Qué características tenían esas subjetividades empobrecidas, que funcionaban como eslabones de la reproducción de la pobreza a través de las generaciones? Ambas notas componían un retrato íntimo de estas poblaciones. “La sensación permanente de escasez”, “la angustia que provoca la pérdida de ingresos”, “la discriminación sufrida en las escuelas”, “la falta de recursos simbólicos”, “el desánimo”, “el convencimiento de que no hay luz al final del túnel”, revertían en la lesión de la capacidad de iniciativa y de proyección a futuro según

²⁸⁵Analizamos la circulación local de este enfoque en los Capítulos 2 y 4, en relación con la red de saberes sobre la exclusión social.

las y los especialistas citados. Una economista formada en “pobreza subjetiva”, del Instituto Interdisciplinario de Economía Política de la Universidad de Buenos Aires, apuntaba que “quienes se perciben pobres muestran una menor propensión a pagar impuestos o a salir a buscar trabajo”, debido a la parálisis que provocarían los sentimientos de angustia. Por otro lado, se retomaba la tesis de posgrado de un economista argentino para la Universidad de Princeton, en la que se concluía que “quienes nacen en una cuna con recursos poseen, en su vida adulta, una menor ‘tentación’ a consumir que quienes pasaron necesidades, y por lo tanto ahorran más y refuerzan así el círculo vicioso”. A menudo, la difusión de estas afirmaciones hizo abstracción de su correlato metodológico, lo que tendía a presentar su validez como universal y a disolver las polémicas existentes en el campo especializado a propósito de estos abordajes.²⁸⁶ En las notas periodísticas, el prestigio de establecimientos como Princeton contribuía a pasar por alto algunos interrogantes que cuestionan la univocidad con la que se presentan los resultados de los estudios citados: ¿cuáles habrían sido los objetos empíricos de esas investigaciones y a qué contextos resultarían aplicables sus conclusiones? La abstracción de este fondo controversial posicionó a estos saberes sobre la pobreza como las voces autorizadas dentro del campo, soslayando la existencia de enfoques alternativos.

La nota de *La Nación* a la que hicimos referencia finalizaba con la cita de un libro que había sido presentado recientemente en Buenos Aires, en la Universidad Di Tella, cuya autoría era de dos reconocidos psico-economistas americanos, formados en Harvard y Princeton, intitulado *Scarcity: Why having too little means so much*.²⁸⁷ Su novedad radicaba en la supuesta demostración del impacto de la sensación de escasez en las habilidades cognitivas de las poblaciones pobres, trasladándose desde el campo de las emociones al de la neurología. Entre los efectos, se registraban el deterioro del razonamiento lógico-espacial, el autocontrol, la capacidad de resolver problemas, y la absorción y retención de nueva información. Así, el periodista daba un cierre irónico y trágico a la nota, emulando la voz de un pobre: “algún día, hijo mío, todos estos niveles de cortisol serán tuyos”, pues las

²⁸⁶ Pese a la creciente visibilidad y prestigio públicos de las disciplinas “de vanguardia”, en el campo especializado no estuvieron exentas de controversias respecto de sus presupuestos epistemológicos y la validez de los métodos empleados. El cruce entre economía y psicología se ha apoyado en estudios experimentales, que recrean situaciones habituales de interacción para estudiar los factores subjetivos y contextuales del comportamiento humano. Son pocas las investigaciones que problematizan los efectos de la artificialidad de la situación de experimentación en los resultados alcanzados. La apuesta por situar la subjetividad como objeto del análisis económico ha reducido su sentido tejiendo una serie de homologaciones entre los planos fisiológico, mental y emocional que no están del todo probadas (Ehrenberg, 2004; Murillo, 2018).

²⁸⁷ *Escasez: Por qué tener tan poco significa tanto*, escrito por Mullainathan y Shafir. La presentación en Buenos Aires fue una de las primeras, junto con las realizadas en la Escuela de Negocios de la Universidad de Chicago, la Escuela de Gobierno “Kennedy”, la Fundación Russell Sage, en Estados Unidos.

emociones se transmiten y las disposiciones neurológicas se heredan.²⁸⁸ Con un lenguaje extraordinariamente llano, los economistas americanos antes citados lo resumían de este modo en el libro presentado en Buenos Aires:

Si quisieras entender a los pobres, imagínate con la mente en cualquier lado. No dormiste mucho la noche anterior. Te resulta difícil pensar con claridad. El autocontrol se siente como un desafío. Te distraes y te sientes perturbado fácilmente. Y esto pasa todos los días. Además de los desafíos materiales que la pobreza conlleva, también implica uno mental... En estas condiciones todos habríamos fallado (¡y lo hemos hecho!). (Mullainathan y Shafir, 2013: 161)²⁸⁹

Los enfoques multidimensionales de la pobreza, la psico-economía y las neurociencias se combinaron en la construcción de una dimensión particular del proceso de reproducción intergeneracional de la pobreza, vinculado con la transmisión de una pesada herencia emocional, disposicional y neurológica, resultado intangible de la desigualdad de oportunidades. A propósito de ello, citando a dos economistas del CEDLAS, una periodista del diario *La Nación* explicaba que “uno de los mecanismos de transmisión de la condición económica de padres a hijos es el traspaso de las habilidades cognitivas, hábitos y formas de conducta” (*La Nación*, 20/07/2015). En las ciencias sociales norteamericanas, campo en el que muchas de ellas se formularon, estas lecturas constituyeron una particular contestación a las visiones conservadoras sobre la pobreza como problema moral (centrales en la crítica al *welfare* en los años setenta), al relevar la desigual estructura de recursos y oportunidades que intervenía en la reproducción del fenómeno (O’ Connor, 2001; Krumer Nevo y Benjamin, 2010). Sin embargo, en el campo especializado local no fueron las mismas relaciones dialógicas las que rigieron su circulación. Sin ser hegemónicos en las ciencias sociales locales, estos enfoques tejieron una explicación de la pobreza que, poniendo en relación sus dimensiones material y subjetiva, figuró una dinámica de reproducción casi automática, de la que participaban (a su pesar) quienes sufrían el problema, a través de sus prácticas, disposiciones y emociones, en un círculo verdaderamente trágico: “el tipo de actitudes tiene en gran medida su raíz en la propia condición social y en el entorno y es, al mismo tiempo, un factor de peso en la herencia de la pobreza” (*idem*). La prensa escrita fue un espacio central de circulación y reinterpretación de estas miradas, componiendo un retrato intimista de las poblaciones pobres y acercando al público lector un espacio lejano en términos socio-económicos, pero también morales.

²⁸⁸ El cortisol es una hormona que se libera en respuesta al estrés.

²⁸⁹ Traducción propia del original: *So if you want to understand the poor, imagine yourself with your mind elsewhere. You did not sleep much the night before. You find it hard to think clearly. Self-control feels like a challenge. You are distracted and easily perturbed. And this happens every day. On top of the other material challenges poverty brings, it also brings a mental one... Under these conditions, we all would have (and have!) failed* (Mullainathan and Shafir, 2013: 161).

A través de las voces expertas, cobró visibilidad pública un mapa psico-social de la pobreza, que evidenciaba la distancia subjetiva existente entre los grupos atravesados por dicha condición y las clases trabajadoras. La difusión de los informes periódicos de las encuestas del ODSA fue una pieza importante en la exposición del “costado emocional” de la pobreza en el país, parafraseando el título de otra nota del diario *La Nación*. Según la periodista redactora, la pobreza “no se [distinguía] por la insuficiencia de dinero para comprar bienes”, sino por el daño en “los recursos cognitivos y emocionales” (*La Nación*, 20/07/2015), haciendo emerger otra escala de carencias. Es sumamente significativo para nuestro análisis el hecho de que la distancia subjetiva con el mundo de la pobreza estuviese dada por el deterioro o la ausencia de ciertas habilidades y disposiciones típicas de la economicidad: el cálculo racional, la previsión, la proyección y la disposición a la innovación. En este orden, la pobreza se figuró como un mundo exterior al trabajo por una cuestión elemental: las dificultades subjetivas (emocionales, mentales, cognitivas) para ser parte de la economía. Las vidas empobrecidas, dedicadas principalmente a “lidiar con problemas de supervivencia”, plagadas de estrés y de angustia, eran incapaces de proyectar a futuro y de mantener una actitud proactiva (*idem*). Se sumaba a ello “la percepción de que no son las conductas propias, sino las circunstancias externas, lo que define cómo nos va”, lo que revertía en la lesión de la cultura del trabajo y del esfuerzo entre las poblaciones empobrecidas. Al respecto se apuntaba que:

Tres de cada diez entrevistados de nivel económico muy bajo creen en la prevalencia de un "control externo", mientras que sólo el 7% de quienes están mejor posicionados según sus ingresos viven con esa consideración. Según advierte Solange Rodríguez Espínola, una de las autoras del informe de la UCA, cuando alguien desestima su posibilidad de actuar para producir cambios, se instala una falta de valoración del esfuerzo y la dedicación personal. Una condición que no ayuda a lograr un empleo de calidad. Y, a su vez, el informe señala que quienes sufren precariedad laboral son más propensos a tener una actitud negativa o evasiva frente a la adversidad. (Silvia Stang, “El costado emocional de la deuda social”, *La Nación*, 20/07/2015)

En este sentido, el problema de la inempleabilidad se replanteaba, porque pasó a comprender dimensiones relativas a la interioridad de los individuos que excedían en mucho a las calificaciones laborales, lo que redefinió el problema en términos culturales y morales. Los retratos de las subjetividades empobrecidas se alejan de las descripciones especializadas sobre los procesos de descalificación, brindando indicios de formas de des-subjetivación que se encontrarían en la base del problema laboral. La inempleabilidad abarcaba saberes y haceres perdidos y se extendía hacia formas de sentir, de pensar, de ser, para las que la economicidad resultaba ajena. Con ello, los grupos sociales excluidos o marginados se representaron como “inútiles para el mundo”, parafraseando a Castel (1997), pese al hecho fáctico de que

realizaran actividades económicas. A diferencia de la ambivalencia con que se trazaban las fronteras entre el trabajo y su exterior en las estadísticas laborales, en el debate público esos bordes se revistieron de mayor solidez, porque la distancia subjetiva (emocional, intelectual, cognitiva, comportamental) figuraba una *diferencia* moral, humana, con estas poblaciones. El supuesto operante era que esas subjetividades no productivas se gestarían y desenvolverían *en* la pobreza, desacoplándose de la reproducción de la sociedad como conjunto. Sin embargo, los rasgos psicológicos nocivos que se atribuían al espacio ideal de *no* trabajo difícilmente pueden circunscribirse a las poblaciones pobres: ¿o acaso otros grupos sociales no sufren, también, miedo a la escasez, ansiedad y estrés en su desempeño laboral? Las “consecuencias personales del trabajo en el capitalismo flexible”, parafraseando a Sennet (1998), no se presentan solo entre las poblaciones pobres y sin empleo: su padecimiento puede ser común al experimentado por otros segmentos de las clases trabajadoras.²⁹⁰

Estos desplazamientos conforman la base de la producción del *no* trabajo como estigma, que implicó a los saberes expertos aunque también los desbordó: las categorías especializadas fueron *moralizadas* en su circulación pública. La trasposición de desigualdades de origen socio-económico en diferencias morales, que redundan en la construcción de la inferioridad humana de un determinado grupo social, es un elemento destacado en los procesos sociales de estigmatización y construcción de otredad (Elías, 2003). La moralización del *no* trabajo supuso la atribución a las poblaciones pobres de formas de existencia al margen de las normas sociales que regirían una vida buena y la participación valorada en la sociedad. La frontera moral que separó al espacio ideal del *no* trabajo y a su sujeto fue la productividad como valor: alrededor suyo se aglutinó toda una serie de rasgos personales positivos para el desarrollo individual y social (el esfuerzo, la innovación, la previsión, la autosuficiencia). De este modo, las subjetividades definidas como improductivas se vieron despojadas de estima social. El *no* trabajo, como espacio moralmente investido, entrelazó la dependencia económica con un estado de dependencia moral-psicológica, signado por la precariedad emocional, la falta de voluntad y la responsabilización a terceros por la propia situación. Con ello, se invisibilizaban las actividades de las y los trabajadores pobres, se las despojaba de utilidad económica y social, y finalmente se las desconectaba de la dinámica social general, obliterando su radical condición de desposesión (incluso, de las condiciones para formar y realizar capacidades humanas). Las transferencias de ingresos estatales se constituyeron en la marca más palpable

²⁹⁰ Según el autor, las demandas del capitalismo flexible hacia las y los trabajadores –de movilidad, agilidad, flexibilidad, innovación– crean ansiedad, impaciencia e inmediatez y alteran los rasgos personales socialmente valorados. En una línea similar, Fisher (2015) propone una explicación socio-económica del aumento de padecimientos mentales, como la depresión, el estrés y los desórdenes de atención.

de las formas de vida exteriores al registro del trabajo, mientras que el “empleo decente” se presentó como el medio para generar “un ingreso genuino directo y sustentable que les permita [a las poblaciones vulnerables] mejorar su vivienda, su capital educativo, sin esperar que el Estado opere sobre esas condiciones de vida” (*La Nación*, 19/07/2015). Este tipo de argumentos instaló una particular valoración moral del trabajo, fundada en el rescate de la autosuficiencia: mantenerse con recursos económicos propios estableció una relación no siempre explícita con la independencia psicológica y política. Ninguna modalidad de transferencia pública de ingresos podría sustituir al empleo productivo y mercantil en ese rol moralmente edificante.

En este punto, ciertos discursos trabaron una relación estrecha entre las políticas de transferencia de ingresos no contributivas y la amenaza de disgregación moral, en caso de que aquellas se prolongaran en el tiempo, perpetuando la condición de dependencia económica. Se trató de un poderoso argumento que emergió en el debate público de los llamados “planes sociales”, dirigidos a las poblaciones inscriptas en el espacio ideal del *no* trabajo. La reposición de la palabra experta en la prensa escrita dio lugar a una valoración ambigua de tales políticas. Un consenso generalizado reconocía la necesidad de una red de asistencia de amplia cobertura, bajo la afirmación del carácter estructural del desempleo y la informalidad laboral en el país. Pero, al mismo tiempo, el hecho de que reproducir la vida más allá de las normas sociales de productividad y autosuficiencia fuera posible, resultaba perturbador para el orden moral. La situación paradójica que introducía el *no* trabajo de adultas y adultos válidos estaba dada por la coexistencia del imperativo de sostener socialmente la reproducción de la vida y la consideración de la dependencia económica como una falta moral. Así lo resumía un consultor económico entrevistado por *La Nación*: “uno puede entender ciertos planes sociales por un tiempo determinado por razones extraordinarias, lo que no puede aceptarse es que vivir de un plan social sea una *forma de vida*” (24/01/2016; resaltado propio). El dilema parecía salvarse a condición de jerarquizar una orientación promotora/terapéutica²⁹¹ en la matriz asistencia: ésta validaba la transferencia de ingresos por parte del Estado porque hacía del gasto una “inversión”, sobre la base de la promesa de transformación subjetiva de la condición de dependencia hacia la autonomía y el desarrollo individual. Así lo explicaba Salvia para el diario *La Nación*:

El asistencialismo puede paliar el hambre, llevar los chicos a la escuela o dar medicamentos en los estratos más humildes, pero no es suficiente para revertir generacionalmente la situación de exclusión. Es deber del Estado brindarles asistencia. Pero también es necesaria la inversión social que les permita superarse, integrarse. No

²⁹¹Al respecto, ver capítulo 4.

sólo llevar una vida digna con las necesidades satisfechas, sino que tengan igualdad de oportunidades para desarrollar todo su potencial humano. (“Desigualdad: faltan estrategias para revertir la exclusión social”, *La Nación*, 20/05/2006)

Esta red argumental fue retomada por un discurso conservador sobre las políticas sociales, que adquirió una intensa presencia pública hacia finales de nuestro período. Éste homologó dependencia económica y “asistencialismo” y bregó por la transitoriedad de las protecciones y por el dominio de su dimensión terapéutica por sobre la distribución de ingresos. A diferencia de los saberes sobre la exclusión y la marginalidad, esta red discursiva tendió a diluir el carácter estructural e involuntario del trabajo informal y del desempleo, en tanto la situación de dependencia económica se fusionó con la de tipo psicológico. Así, aquellas vidas desplegadas *entre* el trabajo y la pobreza se visualizaron como una otredad radical, ajenas al registro laboral y productivo, *ergo*, al orden moral. Ello nos sugiere la existencia de límites sociales vigorosos para la representación de un *no* trabajo forzado, involuntario para los sujetos, punto sobre el que los saberes expertos habían tendido a converger. Las fronteras morales que hicieron del *no* trabajo un lugar social estigmatizante pusieron entre paréntesis el creciente consenso en el campo especializado acerca de la deuda que la sociedad trababa con aquellos sujetos despojados de la posibilidad de realizar sus capacidades humanas. Por el contrario, los discursos conservadores sobre las políticas sociales resaltaron la deuda que ellos contraían con la sociedad que garantizaba su supervivencia. Un editorial publicado en *La Nación* ilustra este encadenamiento discursivo y señala otras tramas de saber que, sin registrar una presencia notable en el campo especializado, adquirieron peso en el debate público hacia fines del período. Es el caso de la *Fundación Libertad y Progreso*, *think tank* liberal presidido por el economista Alberto Benegas Lynch²⁹²:

Cuando un país necesita perpetuar la asistencia social es porque no tiene la capacidad de generar las condiciones básicas para que sus habitantes procuren por sí mismos su manutención y ascenso social. Cuando la ayuda reemplaza a la oferta laboral, la dependencia económica se hace hábito, se violenta la dignidad de las personas y sus perspectivas de futuro se encogen hasta hacerse invisibles. Si la ayuda, la asistencia o el subsidio pierden su condición de paliativo, el problema se agrava no sólo porque desnuda la profundidad de la crisis, sino porque evidencia que las autoridades carecen de las herramientas para superarla o, peor aún, porque no les conviene políticamente romper con ese estado de dependencia malsana. Vale la pena reproducir aquí una reflexión que compartimos, publicada en la investigación de Libertad y Progreso: (...) "Hay que dejar de ver a las personas excluidas como bocas para alimentar (...). Hay que comenzar a pensar programas que las impulsen a trabajar y a ascender para que no necesiten de más

²⁹² Es una figura destacada en la circulación local de la escuela austríaca de economía política. De hecho, fue parte del Consejo Directivo de la *Mont Pelerin Society* en dos oportunidades. Desde la década de 1950 se dedica al análisis, desde esta perspectiva, de problemas macroeconómicos (principalmente la inflación), laborales (entre ellos, los costos), y de la pobreza. Fue asesor de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y de la Sociedad Rural, entre otras instituciones representativas del empresariado local. Fue Rector de la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas e integra la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

asistencia y puedan ayudar a otros”. (“La malsana dependencia de los planes sociales”, *La Nación*, 19/08/2014)

Al fusionarse sus acepciones económica, política y moral, la dependencia se convirtió en una condición amenazante para el conjunto social. En ciertos discursos las personificaciones del *no* trabajo devinieron peligrosas: en una nota periodística sobre inseguridad ciudadana en el conurbano bonaerense, se los nombraba como "los fisura", "la vagancia", "los planeros", generándose un deslizamiento desde el problema laboral al de seguridad (*La Nación*, 10/12/2004). La construcción del *no* trabajo como estigma probablemente haya funcionado como un límite frente a la ampliación de las cartografías estadísticas del registro laboral y a los procesos de reconocimiento hacia las y los trabajadores pobres, revalidando imágenes acotadas del trabajo legítimo, circunscritas al empleo mercantil y vector de autosuficiencia económica. Ello no es azaroso si consideramos que los procesos de estigmatización tienden a preservar y proteger posiciones sociales establecidas “de la disonancia cognitiva provocada por la idea de que no hay diferencia inherente entre ellos y la pobreza” (Krumer-Nevo y Benjamin, 2010: 696). La tensión “fiscal” que se presentó entre la asistencia social para sujetos *no* trabajadores y las protecciones para las clases productoras refuerzan esta hipótesis. Este problema será objeto del próximo capítulo.

3. La Economía Popular, otra cartografía. Impugnaciones desde abajo a la atribución del estigma del *no* trabajo

El desarrollo que hicimos hasta aquí no se completa sin los “saberes de abajo” sobre la informalidad laboral. La noción de “economía popular” (EP) ingresó al debate público hacia fines del período analizado, sintetizando parte de estos saberes y condensando una crítica hacia la orientación de las políticas sociolaborales en curso y hacia la red de problemas que organizaba la discusión especializada sobre el trabajo en la contemporaneidad. El concepto constituyó una *contestación* de los saberes populares frente a la inscripción de las poblaciones pobres en un registro extra-productivo, visibilizándolas como parte de las clases trabajadoras. La categoría de EP fue asumiendo mayores determinaciones en la medida en que, en torno suyo, se tejió una red de saberes plebeyos y expertos: aunque subordinada en el campo de reforma social, puede ser pensada como otro modo de interrogación de la informalidad laboral, que proyectó una imaginación política disruptiva sobre el trabajo y sobre las alternativas posibles para su organización.

Como remarcó Foucault al acuñar el término, los “saberes de abajo” no son “en

absoluto” saberes comunes o un buen sentido, sino auténticas formas de conocimiento, particulares, locales, incapaces de unanimidad, cuya fuerza reside en “el filo que opone a todos los [saberes eruditos] que lo rodean” (2010: 21). Compartimos con Fernández Álvarez (2018) la idea de que la economía popular emergió en el debate público local como una “categoría reivindicativa”, articulada en base a la demanda colectiva de reconocimiento de las poblaciones situadas *entre* el registro del trabajo y la pobreza y a la reivindicación de derechos sociales y laborales. No es casual que la noción adquiriese visibilidad pública a partir de la constitución de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), en 2011. Desde entonces no hizo más que incrementarse, al tiempo que la categoría adquiría contornos cada vez más nítidos. En 2014, representantes del gremio participaron de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT y declararon que pese a que “los gobiernos y empresarios buscan disfrazarnos con otros nombres”, “nosotros somos trabajadores y ahora queremos también nuestros derechos”.²⁹³ Al término de nuestro período de análisis, el último día de la gestión de Carlos Tomada frente al MTEySS se creó el *Registro de Organizaciones de la Economía Popular y Empresas Recuperadas y Autogestionadas*²⁹⁴, que otorgó personería social a las organizaciones inscriptas. Si bien se trataba de un logro parcial en la búsqueda de la CTEP por ser reconocida como sindicato, por primera vez el concepto ingresaba en las normativas oficiales, en el marco de la cartera laboral. En esta línea, nos interesa enfatizar que la EP ante todo constituyó una categoría identificatoria de un conjunto de actividades socialmente desvalorizadas en tanto que trabajo y de su sujeto. La exigencia de reconocimiento que se desprendió de esa identificación sostuvo una demanda de distribución: siguiendo a Heller (1994), las categorías sociales fundamentan la aplicación de conjuntos de normas y reglas que nos definen como iguales o como desiguales.²⁹⁵

Mientras el espacio ideal del *no* trabajo cobraba visibilidad como un resto inclasificable de formas de vida entre la ocupación, la desocupación y la inactividad, y se representaba como un espacio casi anómico, la EP condensó una identidad auto-atribuida e inscripta en el registro del trabajo, que procuraba cohesionar como grupo social a esas heterogéneas figuras de trabajadoras y trabajadores pobres. “Somos lo que falta” se instaló como consigna de la CTEP: no remitía al espacio que restaba integrar al empleo formal en vías de restauración, ni tampoco al espacio social a reinsertar en la dinámica mercantil, sino que aludía al trabajo

²⁹³ Extraído de: <http://ctepargentina.org/cartonera-afiliada-la-ctep-en-la-conferencia-de-la-oit/>

²⁹⁴ Se trata de la resolución ministerial N° 1727, emitida el 9/12/2015.

²⁹⁵ En realidad, Heller señala que las nominaciones constituyen “actos de distribución”, en este caso parafraseamos la formulación para dar cuenta del lazo entre la exigencia de reconocimiento y las reivindicaciones de derechos sociales.

realmente existente que no estaba siendo socialmente reconocido ni protegido. Así lo explicaba la convocatoria de la CTEP para el Día Internacional del Trabajo del año 2013, cuando se formuló la consigna:

No queremos ser objetos de asistencia sino trabajadores con derechos. Por eso, entregaremos un petitorio al Ministro de Trabajo para solicitar la apertura de una “paritaria social” donde se discutan los problemas de todos los trabajadores que no estamos representados por los sindicatos con personería gremial ni tenemos convenio colectivo de trabajo, los que no tenemos un salario mínimo vital y móvil, ni aguinaldo, ni vacaciones, ni ART, ni obra social, ni asignaciones familiares, ni licencias por enfermedad ni ninguno de los derechos que consagra nuestra constitución y las leyes nacionales. Este primero de mayo, los que “sobramos” en el mercado y fuimos inventando nuestro propio trabajo, a los ponchazos y desde abajo, muchas veces explotados y siempre relegados, exigimos que el Estado intervenga en la economía informal para garantizar que todos podamos gozar de plenos derechos laborales.

En su dimensión identificatoria y reivindicativa, la EP expresó ciertos desplazamientos respecto de las demandas que habían organizado a los movimientos de trabajadores y trabajadoras desocupadas, de base territorial, desde mediados de la década de 1990. La literatura especializada coincide en destacar la relevancia de la lucha por el reconocimiento social de la condición de desocupación en la experiencia del movimiento piquetero. Según Merklen (2005: 50), la asociación con el registro laboral había servido a la defensa de un estatus social digno y constituía una manera de desembarazarse del estigma del *no* trabajo. La politización del problema del desempleo y la búsqueda por sustraerlo de racionalidades individualizantes fueron las bases para formular la demanda colectiva del derecho *al* trabajo (Merklen, 2005; Svampa y Pereyra, 2009; Retamozo, 2007). Sin embargo, notemos que para portar la prerrogativa de la asistencia, dicha identidad de trabajo debió ser puesta entre paréntesis de manera continua. En esa insoslayable tensión, las organizaciones de base territorial disputaron el control local de la gestión de los programas sociales, abriéndose el espacio para desarrollar experiencias de autogestión en cuyo marco la categoría de “trabajador/a” fue repensada y recreada (Svampa y Pereyra, 2009: 222). Durante el ciclo post-convertibilidad, ellas se expandieron notablemente junto con las iniciativas estatales dirigidas a promover el “trabajo digno” en la “economía social”. Las identidades colectivas continuaron articulándose en base al registro del trabajo, pero descentraron la categoría de desempleo: “trabajadores excluidos”, “precarizados”, o “de la economía popular”, fueron algunas de las expresiones que circularon en las demandas por ampliar la cobertura de los programas sociales e incrementar la calidad de sus prestaciones.²⁹⁶ En este proceso, la formulación del

²⁹⁶ También fueron expresiones que dieron nombre a distintas instancias organizativas, como el Movimiento de Trabajadores Excluidos, la Asociación Gremial de Trabajadores Cooperativos, Autogestionados, Precarizados, y la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular.

concepto de EP tensó al máximo los imaginarios salariales de retorno a la fábrica²⁹⁷ presentes en los inicios de la experiencia piquetera, pues apuntaba a visibilizar una inserción en el registro laboral que ya no podía pensarse como provisoria, sino que estaba consolidada. El diagnóstico instaló la exigencia de igual tratamiento por parte del Estado respecto de las y los trabajadores formales, lo que a su vez tensionó las imaginaciones políticas sobre el proceso de formalización desde el punto de vista de la utopía de restauración del “empleo normal”. La EP no totalizó al conjunto de organizaciones territoriales, ni como forma de identificación, ni en términos reivindicativos. Pero lo cierto es que, entre los “saberes de abajo”, fue la noción que logró mayor poder de síntesis y resonancia pública, probablemente por la fortaleza gremial de la CTEP, así como por la red de saberes que se constituyó alrededor suyo.

El concepto de EP no era novedoso. Por el contrario, había registrado una amplia circulación en las ciencias sociales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990, en estrecha relación con una red de organizaciones sociales y circuitos de sociabilidad católica vinculados con la teología de la liberación (Serra, 2015, 2018). Las elaboraciones del economista argentino José Luis Coraggio y del sociólogo nicaragüense Orlando Nuñez Soto articularon teóricamente la noción de economía popular o de los sectores populares, en abierta polémica con las ascendentes perspectivas sobre la informalidad laboral que presentaban al sector y a sus agentes como un espacio intersticial, “fuera de la lógica de la economía” (Coraggio, 1993: 1). Al calor de la revolución sandinista, de la que ambos participaron y en la que se inspiraron para la reflexión conceptual, el análisis procuró hacer visible la matriz de prácticas socio-económicas de los sectores populares tal como se desplegaban, sin contraponerlas con los rasgos de una supuesta modernidad capitalista ni tampoco con los valores de los proyectos de cambio social entonces en circulación. Retomando las categorías de la economía política, Coraggio las caracterizó por el hecho de que su núcleo eran las unidades domésticas/productivas, que utilizaban su “fondo de trabajo” para la “reproducción transgeneracional –biológica y cultural– de sus miembros” (1993: 7). El concepto abarcó al conjunto de sectores que vivían de su trabajo y no se limitó a los empobrecidos: de este modo, se visualizaron los distintos tipos de trabajo implicados en la reproducción de la vida (asalariado, de autoconsumo, doméstico, solidario, de formación) y se puso en foco los múltiples intercambios realizados en el interior de las unidades domésticas, entre ellas y con el mercado. Durante los años noventa, el concepto de EP se articuló progresivamente con la visión estratégica de constituir una “economía del trabajo”, pensada como una alternativa

²⁹⁷ La idea de imaginarios salariales la tomamos de Svampa y Pereyra (2009), aunque no se refieren a la EP, la cual no había emergido como cuestión durante la elaboración de sus investigaciones.

frente al escenario de desestabilización del régimen salarial y de crisis regional (Coraggio, 1989, 1993, 1998, 1999). Ya en el tránsito al siglo XXI, el proyecto de una economía social y solidaria se instaló en esta red conceptual y refirió a la búsqueda de organizar las relaciones de trabajo, intercambio y distribución en aras de la reproducción ampliada de la vida.

Durante la segunda década de los años 2000, la nueva emergencia del concepto de EP actualizó estas memorias y también las reelaboró, produciéndose desplazamientos en las reflexiones locales sobre la economía social y su sujeto. Siguiendo a Emilio Pérsico y a Juan Grabois (2014a), dos dirigentes de la CTEP (del Movimiento Evita y del Movimiento de Trabajadores Excluidos respectivamente), la EP se definió como la “economía de los excluidos”.²⁹⁸ El concepto englobaba aquello “que va dejando fuera la economía de mercado tradicional”, en palabras de otro de sus referentes, Fernando “Chino” Navarro (2017: 103). En comparación con las formulaciones de las décadas de 1980 y 1990, el sujeto de la EP fue redefinido: a diferencia de su fisonomía policlasista, en este caso el protagonismo era de los grupos pobres y marginados.²⁹⁹ En esta reformulación fue de suma relevancia la intersección producida con los saberes sobre la exclusión, especialmente los promovidos por el Episcopado Latinoamericano de la Iglesia Católica. Las resonancias discursivas entre estos elementos de saber se gestaron en el marco del estrecho contacto de las estructuras eclesásticas con las organizaciones que conformaban la CTEP. La doctrina social de la Iglesia movilizaba viejas memorias políticas, que la experiencia de la CTEP retomó, como la teología de la liberación y el peronismo de izquierda. El cuestionamiento hacia las “formas de neoliberalismo que consideran las ganancias y las leyes de mercado como parámetros absolutos en detrimento de la dignidad de las personas y de los pueblos” (Bergoglio, 2009) fue un eje articulador de los saberes religiosos y populares en el nuevo siglo. A partir de la asunción de Jorge Bergoglio como Papa,³⁰⁰ la crítica hacia el neoliberalismo y su “cultura del descarte” de bienes naturales y personas humanas se volvió un eje central del discurso eclesástico.³⁰¹ Desde entonces, los lazos con los movimientos que conformaban la CTEP se

²⁹⁸ El Movimiento de Trabajadores Desocupados “Evita” fue fundado en 2004, como resultado de la unificación de organizaciones piqueteras, como el Movimiento Patriótico Quebracho y la Corriente de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón. Durante la presidencia de Néstor Kirchner el movimiento comenzó a institucionalizar su vínculo con el Partido Justicialista, hibridando su carácter de movimiento social y agrupación política. El Movimiento de Trabajadores Excluidos nació en el año 2001, con la organización de recolectores urbanos y, progresivamente, se amplió a otras actividades de la economía popular manteniendo un perfil gremial- reivindicativo.

²⁹⁹ Precisamente esa diferencia enfatizaba Grabois en una charla debate en la que participó como panelista junto con Coraggio, realizada en el II Encuentro de Jóvenes por Otra Economía, en el año 2018.

³⁰⁰ Entre 2005 y 2011 había presidido la Conferencia Episcopal Argentina y se había desempeñado como arzobispo de Buenos Aires.

³⁰¹ Fue, de hecho, un núcleo de sentido de la encíclica *Laudato Si*, firmada en 2015.

estrecharon. En ocasión del Día del Trabajo del año 2014, la convocatoria gremial contó con la proyección de un saludo del Papa Francisco, grabado durante una visita de Grabois³⁰² al Vaticano, en el que saludaba la experiencia de sindicalización de “los excluidos” en defensa del trabajo, “un deber que la sociedad tiene que ofrecer para que todo hombre y mujer pueda crecer en dignidad”.³⁰³

En el tratamiento de la EP como la “economía de los excluidos” se rechazó el gesto analítico de los saberes especializados en el trazado de la frontera entre el trabajo informal y el *no* trabajo. Se argumentaba que, en la exterioridad respecto del mercado capitalista, las y los trabajadores devenidos superfluos “se inventaron su propio trabajo, allá en el barrio, en el subsuelo de la Patria, en las periferias olvidadas por todos” (Grabois y Pérsico, 2014a: 1). En algunos documentos observamos la referencia a la noción de cuentapropismo de subsistencia³⁰⁴ elaborada por los saberes estatales, pero se invertía su sentido para reforzar la definición como “trabajador” del sujeto de la EP. Más que una nueva generación de autónomos económicamente dependientes, se trataba de trabajadores y trabajadoras forzadas a generar una ocupación, ante el espacio vacío que dejaba la ausencia de un “patrón que quiera comprar su fuerza de trabajo a cambio de un salario” (*idem*). El vector que definía las heterogéneas inserciones laborales (por cuenta propia, trabajo cooperativo, doméstico, comunitario, “esclavo”) como un conjunto era la ausencia de la típica relación de dependencia. Ése fue el criterio que permitió unificar labores tan diversas como:

Revolver la basura para juntar plástico, papel y cartón, pasar noches en vela para recuperar la empresa quebrada, vender baratijas en trenes y colectivos, aprender a producir artesanías para subsistir, tirar la manta en la calle frente a la mirada adusta de la policía, bancar la parada en la feria, subirse a la moto arriesgando la vida para llevar mensajes y encomiendas, cultivar la tierra frente a la amenaza constante del agronegocio, sostener un emprendimiento familiar ante la competencia de los capitalistas, pintar una escuela o barrer las calles por un mísero subsidio, cuidar chicos en el barrio, cocinar en los comedores. (Grabois y Pérsico, 2014a: 2)

En torno a la delimitación de la especificidad de la EP, se produjo un ejercicio de elaboración conceptual, que inauguró un programa de investigación en las ciencias sociales locales, nucleando a investigadoras/es próximos a la experiencia política de los movimientos que conformaban la CTEP. Esta empresa teórica procuró hacer de la EP una categoría analítica, que trascendiera su dimensión identificatoria y reivindicativa y abriera una reflexión global sobre las mutaciones de los procesos de trabajo y de acumulación, así como de las

³⁰² En 2016, Grabois sería nombrado Asesor del Consejo de Justicia y Paz del Vaticano.

³⁰³ Extraído de: <https://caminocatolico.com/papa-francisco-a-los-trabajadores-de-la-economia-popular-el-trabajo-esta-unido-a-la-dignidad-del-hombre/>

³⁰⁴ Por ejemplo, Arango, Roig y Chena, 2017: 9.

expresiones de conflictividad social. El despliegue de un programa de investigación alrededor de las economías populares combinó el interés por renovar las agendas científicas sobre los “bordes de la experiencia proletaria” (Gago, Cielo y Gachet, 2018: 17), asumiendo la politicidad del saber frente a la heterogeneización del mundo del trabajo y poniendo en juego otros modos de articulación entre ciencia, política y sectores populares. Verónica Gago, investigadora de CONICET, lo formulaba de este modo: “¿cómo aparece el trabajo vivo por fuera de la fábrica?” (2016: 179). Observamos en las investigaciones un fuerte compromiso con la generación de evidencia empírica capaz de contribuir a la visibilización del trabajo realizado en el marco de la EP, tanto en el campo académico como en el debate público.

En la conformación de esta línea de estudio fueron significativas dos experiencias. Por un lado, la conformación de la *Mesa Nacional de Economía* del Movimiento Evita, en 2012, fue un afluente de suma relevancia, cuyos aportes en la elaboración conceptual sobre la EP se sintetizarían en el libro *Economía Popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*, publicado en 2017. Participaron referentes del Movimiento Evita (como Emilio Pérsico y Fernando “Chino” Navarro)³⁰⁵ y científicos sociales con distintos grados de participación en la vida política del movimiento. Parte de las y los especialistas combinaban su *expertise* con una trayectoria militante, como Ariel Geandet y Martín Navarro, que coordinaron la Mesa de Economía y también formaban parte de la dirección nacional del Movimiento Evita. En cambio, otros se destacaron más por su recorrido académico, siendo investigadores reconocidos en sus campos de especialización, como Pablo Chena y Alexandre Roig.³⁰⁶ La red forjada entre movimientos, agencias del sistema nacional de ciencia y técnica (como CONICET) y universidades públicas fue el marco en el que se visibilizó una figura actualizada del intelectual, para la que el compromiso político del saber resultaba tan importante como su especialización, pues constituía un aporte y un capital específico que se

³⁰⁵ Pérsico participó de la fundación del Movimiento de Trabajadores Desocupados “Evita”, en 2004, y desde entonces es uno de sus principales referentes. Durante la presidencia de Cristina Fernández, se desempeñó como Secretario Nacional de Agricultura Familiar, en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. La trayectoria de Navarro también se asienta en la militancia política dentro del peronismo, desempeñándose desde el retorno democrático en cargos de gestión en distintas áreas de la Provincia de Buenos Aires y en cargos representativos. En 2005 fue electo diputado provincial por Buenos Aires, cargo que renovó en 2009 y 2013.

³⁰⁶ Chena es Doctor en Economía por la Universidad de Picardie Jules Verne y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, investigador de CONICET y profesor en las Universidades Nacionales de La Plata y Quilmes. Roig se formó como doctor en Ciencias Sociales en la École des Hautes Études, como magíster en Ciencia Política en la Université de Toulouse 1 y realizó especializaciones en el Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo de Ginebra. Es investigador de CONICET y profesor en la Universidad de San Martín, institución de la que fue decano. Por otro lado, el economista Ariel Geandet y el arquitecto Martín Navarro fueron parte de la dirección nacional del Movimiento Evita, así como de la Mesa de Economía, desarrollaron tareas de coordinación en el Centro de Investigaciones Socio-económicas de Buenos Aires, dependiente del Banco Provincia, mientras mantenían una inserción académica a través de la docencia universitaria.

ponían a jugar en la vida política y partidaria, así como en la discusión pública.³⁰⁷ Seguían otros itinerarios investigadoras como Verónica Gago, que habían participado de experiencias colectivas de “investigación militante” junto con movimientos sociales desde finales de los años noventa, que se distanciaban simultáneamente de la investigación “académica” u “oficial” y de “los asesores de los movimientos sociales” por la pretensión de establecer “un vínculo positivo con los saberes subalternos, dispersos y ocultos para producir un cuerpo de saberes prácticos” abonando a las luchas sociales (Colectivo Situaciones, 2003). Ambas experiencias de investigación dialogaron en la elaboración de la EP como perspectiva teórica, pese a modular de distinta manera la compleja relación entre ciencia y política.

Este cuerpo de investigaciones retomó las definiciones de la propia CTEP sobre las economías populares³⁰⁸ y procuró avanzar en su mapeo y en la determinación de sus determinaciones sistémicas. En este sentido, la EP se presentó como una relación social específica, basada en un modo particular de valorización del trabajo (Roig, 2017), cuya “funcionalidad en las relaciones sociales capitalistas no la pone en un ‘afuera’ social sino en una trama que hacen que no sea prescindible para el capital” (Arango, Chena y Roig, 2017: 15). En esta explicación resultó central el diagnóstico de una nueva fase del capitalismo, caracterizada por la reducción del trabajo humano necesario debido al cambio tecnológico, la agudización de la concentración económica y el protagonismo de las finanzas en dicho proceso.³⁰⁹ El estrecho lazo entre la concentración económica, la desestructuración de la relación asalariada y el despliegue de las economías populares planteó el interrogante sobre la reconfiguración de las modalidades de valorización del capital. Bajo esta reflexión, se hipotetizó que la particularidad de la EP residía en el despliegue de un proceso de explotación específico, “más difícil de identificar que en los procesos industriales, pero no menos concreto y eficaz” (Arango, Chena y Roig, 2017: 5). En los materiales de la CTEP encontramos una referencia a estos procesos bajo la categoría de “explotación indirecta”, que había sido

³⁰⁷ Con esta orientación, en el año 2018 nacerían dos colectivos, el Espacio Atahualpa (motorizado por Martín Navarro) y la Usina del Pensamiento Nacional y Popular (fundada por Geandet, Chena y Roig). Dedicados al debate intelectual y científico, pretendían aportar a la conformación de programas de gobierno, lo que politizaba el saber especializado y, al mismo tiempo, le daba cierto carácter instrumental, reduciendo la contradicción entre ciencia y política que ha definido la vieja figura del intelectual.

³⁰⁸ “Una forma de organización social y económica que se desarrolla principalmente en los sectores vulnerables de la sociedad. Se alimenta del proceso de exclusión que genera la concentración tecnológica/financiera y, también, de oficios y actividades tradicionales que se conservan en los márgenes del capitalismo. Estos trabajadores, sin los derechos laborales que otorga la relación de dependencia, se encuentran obligados a crearse su propio trabajo, en un contexto que carece de las instituciones necesarias para valorizar su actividad de manera sustentable” (Arango, Roig, Chena, 2017: 4).

³⁰⁹ Parte de las y los investigadores que se concentraron en el análisis de la EP venían dedicándose al estudio social de las finanzas y el dinero, como el caso de Alexandre Roig y Verónica Gago.

planteada en 1995 por el nicaragüense Nuñez Soto.³¹⁰ La noción remitía a los mecanismos a través de los cuales la economía concentrada se reapropia de los escasos excedentes generados por las prácticas populares. Por eso, pese al carácter “infra-productivo [de la EP] desde el punto de vista económico”, ésta acababa registrando un rol insoslayable en la acumulación de capital (Grabois y Pérsico, 2014a). Tales mecanismos funcionaban gracias a la exclusión de estas poblaciones de las regulaciones estatales: por un lado, la desvalorización social de las actividades de la EP conducían a un intercambio menos favorable que en el mercado formal, aun cuando los bienes y servicios comercializados tuvieran una calidad similar (Chena, 2017); en segundo lugar, la imposibilidad de acceder al sistema financiero conducía al endeudamiento a tasas usurarias, tanto para el desarrollo de las actividades económicas como para el consumo de bienes duraderos en las unidades domésticas. De este modo, la economía concentrada se hacía de “los magros ingresos de los excluidos e incluso de las transferencias de ingreso [de parte del Estado]”.

Quando decimos que el Capital no nos quiere ni para explotarnos, decimos una verdad a medias. En realidad, sólo nos expulsa del trabajo formal con plenos derechos, pero a muchos nos explota de manera indirecta. ¿Cómo hace para explotarnos sin que siquiera nos demos cuenta? Lo que sucede es que aunque nos nieguen los derechos laborales, ¡nosotros trabajamos! Y casi siempre, nuestro trabajo termina beneficiando a las grandes empresas. (...) Podría decirse que hay muchos compañeros que no integran ninguna de las cadenas de valor de las grandes empresas. (...) ¡Es cierto, pero lo que no te sacan haciéndote trabajar sin derecho, te lo sacan haciéndote comprar caro o pagar intereses usurarios! (Grabois y Pérsico, 2015: 24)

En el artículo *Trabajo, ingresos y consumos en la Economía Popular*, Arango, Chena y Roig proponían dimensionar “el monto de dinero que se mueve en los circuitos de la EP”, abonando a la fundamentación de estas hipótesis. En primer lugar estimaban su extensión: en base a estadísticas oficiales, señalaban que la EP había congregado en 2014 alrededor de 4,3 millones de trabajadores/as, es decir, el 35% de la PEA, considerando cuentapropistas de oficio y de subsistencia, asalariados/as en empresas informales, trabajadores/as familiares, y ocupadas en el servicio doméstico. Cuantificar sus ingresos requería fuentes de estimación propia, ante la invisibilidad de estas actividades para la mirada estatal. Para ello, se retomaba la *Encuesta sobre deuda e ingresos de los sectores populares* realizada por el Centro de Investigaciones Socio-económicas de Buenos Aires (CISBA), en cuya dirección participaron investigadores de la Mesa de Economía del Movimiento Evita. La misma aportó información sobre los ingresos de cooperativistas del Programa Argentina Trabaja³¹¹ que, proyectados para el conjunto de la EP, daban por resultado la percepción de unos 210.000 millones de pesos al

³¹⁰ *La economía popular, asociativa y autogestionaria*. Managua: CIPRES.

³¹¹ Participaron de la encuesta más de 380 cooperativistas del PAT durante 2014 y 2015.

año. La contabilización del aporte de la EP al PBI nacional se completaría agregando el pago de impuestos y “las transferencias de valor que la EP deja en manos de los grandes monopolios” (*ibid.*: 8). En esta dirección, las y los especialistas prestaron especial atención al endeudamiento, como mecanismo de explotación indirecta. Distintos trabajos analizaron los resultados de la mencionada encuesta al respecto y advirtieron la elevada carga económica que pesaba sobre los ingresos corrientes de los y las trabajadoras de la EP (Hadad y Fumero, 2017; Chena y Roig, 2017; Arango, Chena y Roig, 2017). Según estos estudios un 99,5% de las personas entrevistadas contaban con planes de financiación que comprometían alrededor de un 30% de sus ingresos corrientes, a tasas muy superiores a las del sistema bancario (en alrededor de un 85%).

La instalación de la EP como objeto de análisis supuso un mapa de discusiones distinto al que había movido a su formulación en los años ochenta: las investigaciones involucradas en su conceptualización cuestionaron la posibilidad de subsumir la noción bajo los enfoques de la informalidad, tanto como en los de la economía social y solidaria (Chena, 2017). Los contrapuntos con las perspectivas antes mencionadas se fundaban en el rechazo hacia dos formas de visibilización y de ponderación normativa de las economías populares: una que las consideraría como semi- aisladas, en un registro ajeno a la productividad y la orientación a la acumulación, asimilándolas con una economía de subsistencia; y otra que destacaría el aspecto solidario de su sistema económico. Según Chena (2017) el carácter asimétrico de las relaciones comerciales y financieras que particularizaba a la EP era inaprehensible bajo ambas miradas. En discusión con la perspectiva de la informalidad, para Chena la condición de pobreza atribuida a las economías populares no se explicaba tanto por el hecho de que no se generasen excedentes, sino por los mecanismos a través de los cuales otros grupos sociales se apropiaban de ellos. La discusión con las perspectivas de la economía social y solidaria cuestionaba la distinción que éstas introducían entre las iniciativas asociativas, colectivas y organizadas, de aquellas realizadas por individuos desorganizados, cuentapropistas y microempresas. Con ello se problematizaba el carácter normativo del concepto y la posible invisibilización de las prácticas reales del sector. En definitiva, un contrapunto esencial con ambos cuerpos teóricos estaba dado por la visibilización de las relaciones de explotación particulares, que señalaban la existencia de un “patrón oculto”, frente a lo cual era posible demandar al Estado reconocimiento y protección. En una entrevista a *Página 12*,³¹² Pérsico señalaba que la economía popular era un problema más que una solución. Podemos pensar

³¹² “Con asistencialismo no alcanza”, *Página 12*, 20/10/2015.

que constituyó un modo de interrogar los límites entre el trabajo informal y el *no* trabajo, a partir de lo cual se elaboró una cartografía original del registro laboral, bajo la pretensión de intervenir en la “disputa socialmente existente” en torno a la visibilización y valorización de las economías populares (Arango, Chena y Roig, 2017: 2). ¿Cabía calificar como “marginales” a estos circuitos, cada vez más extensos, “simplemente por no ser asalariadas de modo estricto” (Gago, Cielo, Gachet, 2018: 16)?

La visibilización de una economía popular allí donde se presuponía la ausencia de trabajo cuestionó la atribución a estos sectores de un estado de dependencia económica (pero también política y moral, según lo analizado en el apartado anterior), marcado por las transferencias estatales de ingresos. En un cuadernillo de formación gremial, Grabois y Pérsico argumentaban que, aun desprovistos de un empleo regular, “estos compañeros de algo viven y no precisamente del aire o la caridad de los poderosos”: ese trabajo “inventado” constituía la principal fuente de ingresos de estas poblaciones y “no únicamente la magra asistencia y los miserables subsidios que el Estado reparte para contener a esta masa de hermanos marginados de todo” (2014a: 1). El concepto de EP invertía el razonamiento que enlazaba *no* trabajo, programas sociales y dependencia. Mostraba que la fragilidad económica del sector no radicaba en la inexistencia de trabajo, ni se debía exclusivamente a la baja productividad, sino que enraizaba en el desconocimiento y la desvalorización social de las ocupaciones realmente existentes, lo que explicaba la ausencia de aquellos soportes colectivos de los que sí gozaban otro tipo de relaciones laborales y que habilitaban la autonomía de su sujeto. De este modo, se entrelazó la protección social, el estado de seguridad y la condición de independencia, visibilizando que la exterioridad de toda protección suponía grados extremos de explotación y de competencia mercantil (Navarro, 2017).

Así planteado, la dimensión estratégica del concepto de EP consistió en la apuesta por ampliar el concepto de trabajo, revirtiendo en un cuestionamiento –no siempre explícito– de la separación formal de la “economía de la producción” y la “economía de la reproducción”, como expresara en las décadas previas Coraggio (1998: 4). En efecto, pese a los desplazamientos de sentido respecto de aquellas viejas formulaciones, las reflexiones producidas en el nuevo milenio sobre la EP advertían que, aunque el trabajo en dicho circuito pudiera resultar superfluo para la economía concentrada, era vital para la reproducción social. Dicho de otro modo, mientras que el análisis de la relación entre la EP y la economía concentrada ponía de relieve redes ocultas de producción y expropiación de valor, su utilidad social aparecía de manera directa. De este modo, emergieron otros criterios de valoración del trabajo, en función de su rol en la reproducción de la vida humana y no de la rentabilidad.

Conjugando saberes religiosos con aportes de la sociología latinoamericana y del marxismo, se explicaba que la primacía de la lógica de la ganancia explicaba la desvalorización social de esos trabajos socialmente útiles, pero sin un valor de cambio claro: “como miden todo por el dinero, dicen que somos directamente improductivos, inviábiles, inservibles, desechables” (Grabois y Pésico, 2014a: 30). “¿Somos improductivos?”, interrogaba un material interno de la CTEP, poniendo el dedo en la llaga. La respuesta era que “definitivamente no, porque producimos nuestra vida” (*ibíd.*: 29). La pregunta que cabe hacerse es si estos argumentos eran suficientes para reponer la relación entre la reproducción de los y las trabajadoras de la EP y la de la sociedad en su conjunto. Puesto que en estas formulaciones la EP hacía referencia a la “economía de los excluidos”, el interrogante es, en suma, por la valía de la reproducción de esas formas de vida y de trabajo para el conjunto social. Si el deslinde de una “productividad oculta” procuró destacar su valor económico y sus relaciones con la economía capitalista, la valoración social de la EP era aún más controversial.

De acuerdo con lo analizado hasta aquí podemos observar en qué sentido la EP se configuró como una problematización alternativa del trabajo informal. A diferencia de la polémica que analizamos en los capítulos 3 y 4, que opuso redes de *expertise* en virtud de sus distintas concepciones de la “naturaleza” del fenómeno, los “saberes de abajo” y las redes intelectuales a ellos asociadas establecieron una cartografía bien diferente del problema laboral argentino, en la que la EP desplazó al concepto de informalidad, para dar cuenta de la especificidad de otros modos de trabajar y de sufrir la explotación, más allá de la relación asalariada. Estas reflexiones también polemizaron con las distintas visiones estratégicas que recorrían el debate especializado a propósito de la superación de la informalidad laboral como problema. Por un lado, la utopía restauradora del “empleo normal” se puso en tensión en virtud de los diagnósticos sobre la desestructuración del régimen salarial a nivel global y el carácter consolidado, más que provisorio, de las economías populares en los países periféricos, las naciones proletarizadas en palabras de Nuñez Soto. En la ya citada entrevista a Pésico, éste argüía que aunque “el trabajo en blanco es ordenador de un proyecto de vida (...), hoy hay una tercera parte de la fuerza productiva que no tiene trabajo en blanco y probablemente no vaya a conseguirlo, al menos en la mayoría de los casos”. En este debate estratégico se enmarcó la crítica hacia las políticas sociolaborales del período, en la medida en que la promoción de la economía social desde el MDS se regía por la perspectiva de una futura integración al mercado capitalista, poco probable desde el punto de vista de la CTEP. Volviendo a la declaración de Pésico al diario *Página 12*, la EP delimitaba *otro* problema, en búsqueda de *otras* soluciones que las disponibles hasta entonces: más allá de la informalidad,

más allá de las perspectivas vigentes de formalización. “Lo llamamos economía popular para plantear el problema y buscarle la solución que, creemos, surge de los mismos procesos de organización popular que se desarrollaron en estos años”. Así continuaba el argumento:

No cuestionamos este modelo [de políticas sociales], al contrario. Las organizaciones populares crecimos y nos desarrollamos con este gobierno. Cuando empezamos con la organización piquetera, peleábamos por planes sociales y comida. Fue antes del kirchnerismo. (...) Y la primera tarea fue que los compañeros recuperaran el trabajo. Con este gobierno pudimos coordinar con el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social esa tarea y vino la etapa de la dignidad, cómo dignificar el proceso de trabajo que habíamos generado. El *shock* distributivo que provocó este gobierno fue muy grande, pero eso es una etapa. Y hubo políticas públicas que le dieron salida a lo social, pero ahora se necesita darle una salida económica, sustentable en el tiempo. Hay que pasar a una salida productiva, que no está dada ni va a estar dada nunca por el mercado.

En estos planteos la “salida productiva” se contraponía al asistencialismo, en términos del terreno en el que inscribir el problema sociolaboral y sus soluciones. Lo disruptivo para el campo de discusión del momento es la ruptura de la asociación entre producción y economía de mercado. Arango, Chena y Roig hacían una sugerente afirmación al respecto al plantear que “esta forma política de organización del trabajo hace que la economía popular desafíe al Estado para dejar de ser sujeto de políticas sociales y ser un sujeto de derechos laborales implicando una institucionalidad propia” (2017: 4). Puesto que la EP delimitaba un problema económico y no social (Chena, 2017), exigía la movilización de otros sectores estatales. Su “futuro” pasaba por “reivindicarse a sí misma como una nueva forma de organización del trabajo, a través del desarrollo de instituciones colectivas propias” (*ibid.*: 59), relativas a la producción, el acceso al crédito y el reconocimiento de su sujeto en la institucionalidad laboral. Ello suponía también una mirada crítica sobre el programa de formalización del empleo de las administraciones del kirchnerismo, en tanto la protección social resultaba un canal insuficiente para “dignificar” el trabajo, poniéndose de relieve otras condiciones que hacían al reconocimiento de los sujetos como trabajadores y a la consecución de un nivel de vida adecuado a tal condición. En documentos de la CTEP se señalaba que “parece un problema de ‘formas’ cuando en realidad es de contenidos: si estuviéramos registrados pero en las mismas condiciones, nada cambiaría más que en las estadísticas” (Grabois y Pérsico, 2014a: 28).

Los saberes sobre la EP presentaron este espacio como un lugar social potencialmente habitable, capaz de constituirse en una vía legítima para la integración social. Entablando un debate con los saberes estatales, se trataba de trascender el reconocimiento de la EP como un “trabajo de frontera”, vector de protecciones pero objeto de transición: pasar de una justicia transicional, basada en la expectativa de pasaje al mercado capitalista, para extender en ese

espacio la reivindicada justicia social. A diferencia de los saberes sobre la exclusión que analizamos en el Capítulo 4, la red de saberes congregados en la EP proyectó una distopía sobre el fin del trabajo fordista, como terreno de una nueva utopía, vinculada con la reorganización en clave “comunitaria, solidaria, fraterna, socialmente integradora” de las economías populares realmente existentes (Grabois y Pérsico, 2015: 7). En este orden, se trataba de la visión de otro trabajo posible, abierta por la puesta entre paréntesis de “la eficacia y la productividad como valores reguladores de todas las relaciones humanas” (*idem*). “La lucha política por agregarle derechos al trabajo popularmente creado” (Grabois y Pérsico, 2014b: 22) movió a la demanda de equiparación con los trabajadores formales, trasladando los derechos clásicos al espacio de la EP: salario mínimo, vital y móvil; jornada de trabajo de ocho horas; vacaciones pagas y descanso dominical; obra social; derecho a la representación sindical; y completar las asignaciones familiares. Sin embargo, ante la invisibilidad del patrón, no había tripartismo posible y el Estado se ubicó como el principal receptor de las demandas del sector. La intervención esperada combinó la apelación al Estado como empleador y la evocación de su típico rol regulador de las relaciones laborales. En función de estas consideraciones, la asistencia se rechazó como espacio de solución al problema de la EP: los “saberes de abajo” también asociaron el rostro asistencial del Estado con la atención a poblaciones no trabajadoras y la intervención sobre un espectro de problemáticas no económicas. De este modo, la inscripción del trabajo de la EP y de su sujeto en un registro laboral y productivo supuso su separación del registro asistencial. La asistencia no configuró, pues, un espacio de reivindicaciones para sí. También los saberes populares la fijaron como un lugar social transitorio, incapaz de afirmar la condición ciudadana.³¹³

El trabajo se planteó, entonces, como el terreno del problema social argentino: ¿pero qué tipo de trabajo se configuró como solución y espacio de intervenciones genuinas sobre él? Las controversias se concentraron allí: en las imaginaciones políticas del *buen* trabajo, como analizamos en los capítulos 3 y 4; y en aquello excluido como *no* trabajo.

³¹³ También las reflexiones de los años ochenta y noventa rechazaron la asistencia como espacio de soluciones posibles al problema sociolaboral local: “Es necesario redirigir los recursos hacia la promoción de un sistema de economía del trabajo a partir de la economía de los sectores populares, autonomizándolos de esa dependencia del asistencialismo que apaga la creatividad y la iniciativa productiva, tanto de sus “beneficiarios” como de los mismos agentes que intermedian la distribución de esos programas” (Coraggio, 1998: 16).

CAPÍTULO 6

AMPLIAR LAS PROTECCIONES, REORGANIZAR LA POLÍTICA SOCIAL

TRADICIONES EN DESBORDE

En el desarrollo que hicimos hasta aquí, analizamos la emergencia de la informalidad laboral como una cuestión nuclear en los diagnósticos sociales producidos desde fines de la década de 1990, proceso que acompañó un creciente extrañamiento del registro laboral. La salida de la crisis de los años 2001 y 2002 constituyó un proceso político por el cual los problemas de la vida en común (especialmente, los problemas sociales) fueron sometidos a revisión, alumbrando un nuevo campo de reforma que puso en el centro la calidad del trabajo como problema para la integración social, descentrando la relación unívoca entre desempleo y pobreza. La reflexión sobre la informalidad laboral instaló en la discusión especializada y política la problemática coincidencia entre trabajo y pobreza, materializada en la figura de las y los trabajadores pobres o *working poor*. En los Capítulos 3 y 4 reconstruimos dos problematizaciones en conflicto sobre el carácter de la informalidad laboral. Una que, definiéndola como un asunto de regulación del trabajo y de protección de su sujeto, estructuró el campo de reforma entre los años 2002 a 2015. Y otra que, tratándola como una cuestión eminentemente productiva, fue vector de crítica hacia las políticas sociolaborales del ciclo en análisis. En el Capítulo 5 nos detuvimos en otra dimensión de la problematización del trabajo informal: su delimitación respecto de un espacio ideal de *no* trabajo, objeto de intervenciones y protecciones irreductibles a las nucleadas en los programas de formalización. Así, recorrimos las visiones estratégicas sobre la formalidad a constituir, entre utopías sobre la restitución del rol integrador del empleo y distopías sobre el advenimiento del trabajo flexible.

En los capítulos antecedentes, reconstruimos la trama que anudó las discusiones expertas sobre la informalidad laboral con aquellas relativas a las formas de reorganizar la política social, cuestionadas las estrategias de asistencia neoliberal de la década de 1990. Es que la interrogación de la coincidencia entre trabajo y pobreza desnaturalizó, al mismo tiempo, los contornos del sujeto de trabajo y de los sujetos de protección (ya fuesen asegurados o asistidos). Analizamos los interrogantes que la cuestión de la informalidad laboral movilizó acerca de las expectativas en torno al trabajo como fuente de seguridad y de autonomía, que pusieron en cuestión su vigencia como fundamento organizador del campo de la protección. El aporte de este capítulo en la reconstrucción de la problematización de la informalidad laboral radica en el análisis de una serie distintiva de saberes, cuyo objeto

directo fueron las políticas sociales. El abordaje de esta serie documental nos permitió observar que, aun cuando las imaginaciones políticas sobre el trabajo y aquellas sobre la protección se encuentran profundamente entrelazadas, las relaciones entre problemas, visiones estratégicas y propuestas de intervención no se presentan de forma inmediata ni lineal. En esta secuencia se interponen saberes particulares sobre los sentidos y las finalidades de la protección social (¿qué es proteger y estar protegido?), por los fundamentos y las razones de la protección (¿por qué y para qué proteger?), por los criterios de justicia subyacentes de una buena protección (¿qué demandas de protección son justas y quiénes pueden invocar legítimamente la prerrogativa de ser protegido?), y finalmente por los dispositivos institucionales para materializar las protecciones y sus resultados. Estos elementos complejizan la relación entre problemas y alternativas.

Las discusiones especializadas, tanto en la escena local como internacional, tuvieron como núcleo la dupla “trabajo/protecciones”, innovación institucional que había definido a los Estados de Bienestar al consagrar mediante regulaciones y garantías jurídicas una relación inédita entre trabajo, seguridad y derecho (Castel, 1997: 301- 302). En el nuevo siglo, especialistas, referentes políticos y sociales se preguntaron por la deseabilidad y viabilidad de que el empleo continuase siendo el principal fundamento de la protección social y de los estatutos que rigen la pertenencia a la comunidad política. La constatación de que trabajar no permitía escapar de la pobreza interpeló tanto a los enfoques bienestaristas, para los que el empleo constituye el principal vector de participación en la sociedad, como a los neoliberales, para los que aquel conforma el núcleo de la autosuficiencia. ¿Era preciso restituir aquella dupla en su forma clásica, reorganizarla o desarmarla, dando a las protecciones un fundamento alternativo? Las formas de responder esta disyuntiva, de intervenir sobre este cuadro, “hacen sociedad” -parafraseando la expresión de Danani (2004)- pues no se trata solamente de *qué lugar* asumiría el trabajo en los procesos de integración social, sino de *qué concepto* de trabajo, bueno y aceptable, resultara de ellas. El proceso de reforma social que analizamos se caracterizó por el despliegue de respuestas que combinaron fundamentos heterogéneos, produciendo un desborde de la tradición bienestarista.

A menudo, al reconstruirse los debates que tuvieron lugar en estos años, en el campo de la política social, suele plantearse la oposición entre dos enfoques: uno que postularía la integración por el empleo y se orientaría a la preservación de la dupla trabajo/protecciones, revalorizando la seguridad social clásica; y otro que promovería su desacople, en virtud de imaginaciones políticas sobre la integración por el ingreso, que impulsarían la universalización de la seguridad social. Sin embargo, esa dicotomía no trasluce con justeza las

posiciones en la discusión local. Como adelantamos en el Capítulo 2, las propuestas congregadas en el imperativo de universalización han sido sumamente heterogéneas y no necesariamente se fundaron en la búsqueda de descentrar el trabajo como fundamento de las protecciones ni tampoco de la integración social. Ciertos argumentos a favor de las rentas ciudadanas apelaron a un universalismo “de todos/as los/as trabajadores/as”, alentando la reformulación de la seguridad social para alcanzar los circuitos informales de ocupación. Por su parte, los programas de transferencia condicionada de ingresos apelaron a la extensión de las redes de asistencia y se propusieron el objetivo de reinserción de las poblaciones usuarias en el mercado, con lo que no puede pensarse que tendieran a un corrimiento del trabajo como vector de la participación en la comunidad política. Con la reorientación de las políticas sociolaborales tras la crisis de 2001 y 2002, las perspectivas de desacople de la dupla trabajo/protecciones perdieron gravitación en el debate local, al reposicionarse el “trabajo decente” como vía legítima de integración, proceso que movilizó una búsqueda de recentramiento de la seguridad social. Sin embargo, la problematización del trabajo informal y los procesos de reconocimiento político hacia su sujeto movilizaron una interrogación de las viejas y nuevas exclusiones de la seguridad social, generándose un desborde de la tradición local de aseguramiento, así como un continuo cuestionamiento del estatuto de la asistencia. De manera que si el campo reformador constituido entre 2003 y 2015 alimentó la expectativa de reconstituir la dupla trabajo/protecciones, al mismo tiempo la reorganizó. La idea de “desborde” nos permite captar las actualizaciones y desplazamientos en las memorias del Estado Social local y la heterogeneidad en los fundamentos de las intervenciones sociales dispuestas. El reconocimiento hacia los y las trabajadoras informales como sujetos de aseguramiento inauguró intensas controversias sobre qué puede considerarse trabajo en sentido genuino, las condiciones que deben cumplir los individuos para ser protegidos y sobre sus aportes al conjunto social.

El capítulo se desarrolla en tres partes principales. Primero, nos adentramos en las variaciones producidas en el campo de discusión sobre las alternativas para reorganizar la política social durante el proceso de salida de la crisis de los años 2001 y 2002. Identificamos la alteración de un elemento central, que reavivó las visiones estratégicas sobre la reconstitución de la dupla trabajo/protecciones sentando un quiebre con los años previos: la expectativa de recuperación del pleno empleo. En un segundo momento, nos ocupamos del recentramiento de la seguridad social que, desde 2003, acompañó la prioridad dada a la condición protegida como núcleo del trabajo a constituir. Aquí nos detenemos en dos hitos de la reforma del sector para poner de relieve los desbordes en la tradición local de

aseguramiento: la moratoria previsional y la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. En el debate sobre estas modalidades de ampliación de la seguridad social emergió la contributividad como una cuestión espinosa, un problema insoslayable frente a las transformaciones del mundo del trabajo, a la vez que objeto de reivindicación y jerarquización. En un tercer momento del desarrollo, examinamos la revitalización de los saberes de la asistencia y la pobreza en el tratamiento del *no* trabajo, particularizado como una problemática irreductible al par informalidad/formalización. Aquí el aseguramiento se perfiló como una alternativa imposible, puesto que el sujeto de la protección se representó como relativamente ajeno al registro laboral. Sin embargo, el despliegue desde el MDS de una “estrategia productiva” reinscribió a estas poblaciones en un circuito económico particular, de base comunitaria, lo que supuso su recategorización como trabajadoras, movilizandoyuxtaposiciones inéditas con el campo de la seguridad social. En la búsqueda de reconstituir un Estado Social y una alternativa protectoria para el siglo XXI, ninguna tradición permaneció igual a sí misma. Finalmente, el recorrido nos permite seguir el ascenso de una crítica hacia el modelo de política social que revitalizó el debate sobre qué hacer con la dupla trabajo/protecciones hacia fines del período.

1. “Crear Empleo”. Revitalizaciones de la dupla trabajo/protección en la transición a un nuevo ciclo de reforma social

Siguiendo lo desarrollado en el Capítulo 2, desde finales de la década de 1990 hasta el estallido de la crisis de los años 2001 y 2002, las propuestas de “desacople” de la dupla trabajo/protección registraron una importante gravitación en la discusión especializada local. Las rentas ciudadanas y los programas de transferencia de ingresos parecían delimitar los grandes caminos para trascender la situación de emergencia social y dejar planteadas orientaciones de largo plazo para el futuro. Sin embargo, las intervenciones elaboradas en el proceso de salida de la crisis presentaron notables disonancias frente a dichas alternativas, reinstalando el trabajo como fundamento de las protecciones sociales. A contrapelo de los diagnósticos pesimistas sobre el futuro del trabajo en los que se habían inspirado los llamados a independizar las protecciones respecto de la inserción laboral, germinó en el discurso político una renovada expectativa en la factibilidad de impulsar la creación de empleo como llave de salida de la crisis social. De allí que las propuestas de desacople de la dupla trabajo/protección fuese puesta en tensión. En lo que sigue nos detenemos en este proceso de alteración de las coordenadas del debate político y experto en la coyuntura transicional de

salida de la crisis, que prefiguró el nuevo campo de reforma social, orientado a recuperar el “trabajo decente”. Pese a que las intervenciones sociales desplegadas en esos años fueron múltiples y diversas, nos centramos en el Programa *Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* (PJJHD) porque condensó la apuesta oficial por renovar el modelo de política social heredado, sentando una transformación de relevancia en el campo. Según el entonces presidente, Eduardo Duhalde, el PJJHD había encarnado “una clara señal política de que el país no volvería a aferrarse a los fracasados lugares comunes” de la ortodoxia neoliberal y había puesto en juego “una mirada propia acerca de los remedios que nuestra crisis necesitaba” (2007: 182).³¹⁴ Simultáneamente, mediante decreto presidencial (N° 1934/2002), se abrió un proceso de diagnóstico y discusión a propósito del sistema previsional, de cara a una futura reforma tendiente a ampliar su capacidad protectora.³¹⁵ Tomar ambas intervenciones de conjunto nos permite captar las revisiones ejercidas sobre los fundamentos de la protección y seguir la relación establecida entre la asistencia y la seguridad social.

Al igual que las propuestas de renta ciudadana y de transferencia condicionada de ingresos, también el PJJHD apeló al horizonte de masificación y universalización de la protección. Sus fundamentos y atributos parecen haber combinado elementos de unos y otros dispositivos, lo cual es previsible considerando el carácter concertado que pretendía mostrar la iniciativa.³¹⁶ Concretamente, consistió en una transferencia de ingresos dirigida a jefes y jefas de hogar desempleadas,³¹⁷ condicionada al cumplimiento de una contraprestación laboral y de controles de salud y educación de sus hijos e hijas menores. La masividad de su cobertura fue rápidamente advertida por especialistas en la materia como una clara discontinuidad respecto de los programas asistenciales hasta entonces vigentes. Para mayo de 2002, alcanzó alrededor de 2 millones de usuarios y usuarias, duplicando las previsiones oficiales al momento de su anuncio. En línea con el renovado debate público sobre la desigualdad, los discursos oficiales

³¹⁴ La cuestión del gasto público tuvo especial relevancia en el antagonismo perfilado con el ciclo previo. Los discursos oficiales destacaron el inédito alcance de la inversión destinada al PJJHD, que llegó casi al 1% del PBI, superior al porcentaje antes destinado a las políticas de empleo (Neffa, 2009). Además, adquirió relevancia el hecho de que su financiamiento proviniera del Tesoro Nacional (en un 84.5%), reduciéndose el porcentaje de financiamiento externo (Inventario de Programas de Protección Social, 2002- 2003).

³¹⁵ “El gobierno impulsó este proceso a partir de tres ideas centrales: la búsqueda de un diseño del sistema que permita extender la cobertura, el planteo de un cambio cultural que implique apoyar, adherir, confiar en el sistema y todo ello con la mayor participación y consenso posible” (Camaño en MTEySS, 2003a: 7).

³¹⁶ Aunque en distintas alocuciones Duhalde se atribuyó la idea del PJJHD, también destacó la relevancia de la Mesa de Diálogo Argentino en su diseño. Siguiendo sus declaraciones: “la gran labor que realizó [el Diálogo Argentino], en simultáneo con el gobierno, sin dudas fue acordar las condiciones que establecieron la naturaleza del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”. Además, la propuesta del FRENAP de un Seguro de Empleo y Formación también fue reconocida por el entonces presidente como inspiración de PJJHD (Duhalde, 2007).

³¹⁷ Producto de las negociaciones, también incluyó como titulares a adultos y adultas mayores sin cobertura otra previsional.

sobre el programa destacaron su rol en la distribución de la riqueza, conectando la exclusión de las poblaciones usuarias con los procesos de concentración del ingreso de los años previos.³¹⁸ También se apeló al fomento del consumo popular como fundamento de la política, como base para reorientar el modelo de desarrollo hacia una mayor progresividad: se presentó como un factor impulsor de la economía real y la producción nacional, así como un medio para canalizar las demandas de democratización social tras la crisis. La distribución de ingresos se reivindicó como un espacio legítimo para la intervención social del Estado, actualizándose las memorias del justicialismo.³¹⁹ Pero, a diferencia de la época del consagrado *fifty-fifty* entre trabajo y capital, los acuerdos en el mundo productivo no parecían suficientes para alcanzar al espectro de trabajadores y trabajadoras pobres. La distribución secundaria del ingreso se volvió un espacio crucial.

Otra serie de argumentos que disputaron la legitimidad del PJHHD hicieron énfasis en la producción como el ámbito de la economía en el que los problemas sociolaborales se gestan y, en consecuencia, como espacio privilegiado para desplegar una intervención de largo plazo orientada a superar la pobreza. En el anuncio presidencial del programa podemos observar la activación de este supuesto, en una aclaración de Duhalde que parecía anticiparse a posibles críticas. “Sé que el camino para desterrar definitivamente la pobreza no es otro que reindustrializar el país y el fomento de todas las actividades productivas” y destacaba: “ésa es nuestra meta y hacia allá vamos, en medio de un mar de dificultades”.³²⁰ El señalamiento respondía a la necesidad de reforzar que la fuerte inversión pública para la transferencia directa de ingresos no iba en detrimento del fortalecimiento de las verdaderas palancas del desarrollo social: el impulso de la actividad económica y del empleo. “No hay país en el mundo que haya salido de crisis como la nuestra que no sea produciendo más”, explicaba Duhalde en otra de sus alocuciones.³²¹ En este sentido, adquirió una fuerte gravitación la idea de que la crisis debía tener una *salida productiva* que comprendiera la reactivación de esos capitales definidos como obsoletos de acuerdo con la primacía del capital financiero: el tejido industrial nacional y las poblaciones trabajadoras excluidas. A diferencia del horizonte de

³¹⁸ Según Duhalde, “las retenciones [a las exportaciones] y los planes sociales” eran “dos caras de la misma moneda: la de una justicia distributiva que comenzaba a funcionar nuevamente entre nosotros” (2007: 221).

³¹⁹ Como principal figura opositora al gobierno de la Alianza, durante el año 2001 Duhalde propuso una “asignación mensual para los jefes de familia desocupados”, fundamentada en la necesidad de ampliar el consumo para generar un “shock reactivador” de la industria nacional (Hacia un nuevo proyecto nacional de desarrollo, Clarín, 30/02/2001). La relación entre consumo y producción nacional actualizó las memorias del peronismo, en palabras de Duhalde: “la justicia social se asienta sobre una justa distribución de la riqueza. El mecanismo distributivo [del *fifty-fifty*] impedía la realidad que hoy vivimos: trabajadores pobres, con salarios que no alcanzan a superar la línea de la pobreza” (2007: 265)

³²⁰ Duhalde, Acto del Día del Trabajo, Ingeniero Maschwitz (Provincia de Buenos Aires), 1/05/2002.

³²¹ *Ídem*, nota N° 320.

escasez de empleo, que había impregnado los diagnósticos sociales hacia finales de los años noventa, se afirmaba la capacidad de la economía de producir más y la capacidad de la política de distribuir de otro modo.³²²

Claro que si la actividad económica se definió como la “savia vivificadora”³²³ de la sociedad era porque, además de adjudicársele la capacidad de reconstruir materialmente el mundo productivo, se le asignó la tarea de recomponer moralmente la comunidad política, revitalizando aquellos valores que hacían a la “cultura del trabajo” (responsabilidad individual, esfuerzo personal, compromiso nacional). *Crear trabajo* se presentó como la intervención predilecta en los procesos económicos, productivos y sociales que constituían los procesos de pauperización: en su progresión, la misma necesidad de asistencia podría licuarse, por la extensión de los ingresos, las protecciones y la dignidad derivados del empleo. Se proyectaba la imagen del sujeto de trabajo reconstituido como sujeto de la *buena* protección. De este modo, observamos la reposición del pleno empleo en las imaginaciones políticas de una buena sociedad, produciéndose un importante desplazamiento de las coordenadas del debate sobre las alternativas para reorganizar la política social de los años previos. La reinstalación del trabajo como vector de seguridad socio-económica incluyó una incipiente interrogación de las condiciones necesarias para, efectivamente, poder “vivir del propio trabajo”. La cuantía del salario, la precariedad y la informalidad laborales, las exclusiones y la capacidad protectoria del sistema de seguridad social, progresivamente se presentaron como ejes de la agenda gubernamental.

Dado que la transformación del corazón (productivo) del modelo de desarrollo implicaba un proceso de mediano y largo plazo, la intervención directa en la distribución del ingreso se planteó como un imperativo. Los discursos oficiales retomaron el objetivo de ampliar las protecciones, que atravesaba el campo especializado en esos años, y apostaron por conjurar la sospecha de asistencialismo poniendo en el centro la creación de trabajo, tanto como la reconfiguración de la política asistencial. En este sentido, el PJJHD apeló a un discurso de derechos, sobre el que pretendió dejar sentada una distancia simbólica con las estrategias de lucha contra la pobreza. Resulta sugerente el modo en que Duhalde, en su libro *Memorias del incendio*, reconstruyó años más tarde la formulación del programa. Su punto de

³²² El discurso oficial apuntaba a que una batería de políticas macroeconómicas, fiscales e industriales impulsara y sostuviera la creación de empleo, mientras que las políticas laborales se orientaron a regular la oferta y la demanda laboral, como por ejemplo las dispuestas en la Ley de Emergencia Pública sobre la suspensión de los despidos y luego el establecimiento de una doble indemnización.

³²³ Duhalde, Firma de Decretos de Asignaciones No-Remunerativas y de Indemnizaciones Laborales, Buenos Aires, 19/12/2002.

partida había sido el reconocimiento de las dificultades para concretar, en el corto plazo, la meta prometida de un millón de nuevos puestos de trabajo, por lo que se instó a reconvertir “los planes Trabajar”, hasta entonces en marcha, en “un subsidio universal” para la población desocupada (2007: 182). Entonces se produjo una particular combinación entre el trabajo como fundamento de la protección y el principio de universalidad. De acuerdo con los técnicos del MTEySS, el programa delineaba un “nuevo paradigma de distribución” basado en el “derecho a la inclusión social” de toda la ciudadanía que, en un primer momento y por razones presupuestarias, priorizaba la población desocupada, pero perfilaba “una tendencia incremental hacia la universalidad” (MTEySS, 2003a: 22).³²⁴ El trabajo como fundamento de las protecciones atravesó el diseño del PJJHD: la definición de su población objetivo y la disposición de una contraprestación laboral hacían a un supuesto pasaje de la asistencia al trabajo, formulación recurrente en los discursos políticos, imagen que se reforzaba al definirse al MTEySS como autoridad de gestión y a la ANSES como soporte técnico. Pero este pasaje no configuró una vía de acceso a la seguridad social.

La articulación entre “universalismo” y “trabajo” estaba presente en la plataforma del FRENAPo que, como apuntamos en el Capítulo 2, encarnó un universalismo de *todos/as los/as trabajadores/as*. Aunque Duhalde destacó la inspiración del PJJHD en el “Seguro de Empleo y Formación”, propuesto por dicho espacio político,³²⁵ el programa no se inscribió en el universo institucional y simbólico de la seguridad social. Ningún trazo de su formulación y fundamentación apeló al objetivo de universalizar el seguro de desempleo contributivo, que continuó teniendo bajísima cobertura. Más que universalizar los seguros, el PJJHD pareció orientarse por la pretensión de reformular las coordenadas heredadas del sector asistencial. En la exploración de distintas vías para ampliar las protecciones dirigidas a las y los trabajadores pobres, su exterioridad respecto del criterio de contributividad sentó un límite para su aseguramiento. La alternativa disponible continuó siendo la asistencia, ejerciéndose una revisión de su estatuto de derechos, en línea con las reflexiones producidas en los años previos por el campo especializado. Ante la falta de contribución, la contraprestación laboral del PJJHD parece haber funcionado como una condición de legitimidad para la transferencia de dinero público, reinstalando la valía moral de los y las usuarias del programa. Aunque no había estado en el diseño original del programa, sino que fue producto de la negociación con

³²⁴ Si bien la concreción de esta aspiración fue intensamente discutida, lo cierto es que especialistas de distintas redes de *expertise* coincidieron en la discontinuidad que introducían estos discursos en la trayectoria del campo asistencial (Cortés, Groisman y Hoszowski, 2003; Pautassi, 2003; Golbert, 2006; Neffa, 2009).

³²⁵ Ver Duhalde, 2011.

actores locales e internacionales,³²⁶ una vez introducida fue destacada en los discursos oficiales como vehículo para revitalizar la “cultura del trabajo” y superar lo que se entendía como una “crisis moral”. Claro que la contraprestación laboral del PJJHD también se sustentó en razones prácticas. En el campo de la política no se dejaba de advertir que generaba, al menos inicialmente, mayor adhesión de la sociedad hacia las transferencias de ingresos que cuando se presentaban como incondicionales.³²⁷ También funcionó como mecanismo de “autofocalización”, al introducir ciertos desincentivos para la inscripción al programa.

En el anuncio oficial del programa podemos observar el emplazamiento del trabajo como núcleo del aporte y de las obligaciones del individuo para con la sociedad que le brinda amparo. En esa ocasión, Duhalde destacó que el PJJHD “no es un regalo, es un derecho” y eso significaba que “quienes reúnan los requisitos y perciban este ingreso, como contraprestación deberán capacitarse e integrarse paulatinamente a actividades laborales o actividades comunitarias”. En la misma línea, una propaganda oficial sintetizaba, dirigiéndose a potenciales beneficiarios y beneficiarias: “con la contraprestación usted trabaja, estudia, se capacita y colabora con el país [y así] su beneficio vuelve a la comunidad” (en Arcidiácono, 2007: 4). Las condicionalidades en materia de salud y educación de los niños no cobraron un peso semejante entre los discursos oficiales, ni tampoco en la discusión especializada. Lo que las diferenciaba de la laboral era el valor moral asignado al trabajo. A diferencia de las modalidades previas de tipo *workfare*, ese valor moral no apuntó a reforzar el carácter vergonzante y transitorio de la asistencia, con el objetivo de mover hacia el trabajo cualquiera fuese su condición.³²⁸ Se trató de un proceso ambivalente, porque la norma laboral estaba siendo apenas interrogada en lo relativo a la calidad del buen empleo y, por ende, de las protecciones destinadas a sostener a los sujetos mientras no pudieran acceder a él.

Al revisar las discusiones desplegadas a propósito de la seguridad social, encontramos la falta de aportes como un límite en la reflexión sobre el proceso de ampliación de las protecciones sociales. El diagnóstico de las y los especialistas de la *Comisión Especial para*

³²⁶ Según Grondona (2014a), el BM tuvo un rol relevante en la introducción de la contraprestación laboral, como condición para participar del financiamiento del PJJHD. Es que, para el organismo, éste daba continuidad a la generación de programas *Trabajar*. Nuestro trabajo de archivo, a su vez, advierte la importancia del Episcopado Argentino en la formulación del PJJHD. El propio Duhalde admitió el peso de la Iglesia Católica en la Mesa de Diálogo Argentino en la definición de esta arista del programa.

³²⁷ En sus memorias Duhalde narra: “Ya he contado que cuando realizamos una encuesta los resultados daban un altísimo desacuerdo con el subsidio, algo comprensible, pues en semejante crisis los habitantes piensan que lo que se da a otros, se les quita a ellos. En una de las repreguntas de la investigación aparecía “¿Y si el subsidio incluyera ofrecer trabajo?”, entonces la gente contestaba afirmativamente” (2007: 171).

³²⁸ Como expresión de los procesos de revisión del sentido de la asistencia podemos observar que la contraprestación laboral asociada al PJJHD asumió modalidades diversas, que comprendieron la realización de actividades comunitarias hasta el subsidio a empresas para el empleo de beneficiarios, formato que mereció, de hecho, la reprobación del BM por sus límites difusos con las políticas de empleo.

la *Reforma del Régimen Previsional*, convocada por el gobierno, se centró en dos problemas relativos a su capacidad protectora: las exclusiones registradas, que sustentaban la idea de universalizar las prestaciones; y las inequidades surgidas del relajamiento de la relación entre aportes y beneficios, en base a lo que se recomendaba estrechar la correspondencia entre ambos (MTEySS, 2003a: 70).³²⁹ Ambos problemas referían a la contributividad: el primero, a la ausencia de aportes, que ya no podía explicarse como resultado de una opción individual de las y los trabajadores y, por ende, visibilizaba una situación de desprotección injusta; el segundo, a la injusticia derivada de la inobservancia de esta norma en la determinación del *cuantum* de las protecciones dirigidas a quienes sí aportaban. Mientras que el primero demandaba sobrepasar la contributividad, el otro exigía su restablecimiento. La propuesta más extendida en el *Libro Blanco de la Previsión Social* para dar respuestas a sendas demandas era adoptar regímenes multipilares (MTEySS, 2003a: 128), conformados por un componente “asistencial- no contributivo”, uno “contributivo obligatorio” y finalmente uno de tipo voluntario, que permitiera ampliar los aportes al sistema y los retornos futuros.

La inferioridad de las prestaciones no contributivas resulta insoslayable en este esquema, razón por la que se las calificó como asistenciales. Primero, se destacaba que “la cuantía de los beneficios no contributivos deberá ser razonablemente inferior a los mínimos correspondientes a las prestaciones contributivas, para incentivar la ética del trabajo y el cumplimiento de la contribución” (MTEySS, 2003a: 72). Además, se apuntaba que dicho componente debía “considerar un estricto control de falta de medios de subsistencia” (*idem*). Finalmente, para las jubilaciones, se agregaba que la edad de acceso debía ser más elevada para las prestaciones no contributivas. En cambio, para el pilar contributivo se sugería la adopción de “fórmulas de base actuarial” y de movilidad de los haberes que estrechasen la relación entre aportes y prestaciones. Estos elementos señalan la reafirmación de la contributividad como principio ordenador de las condiciones de acceso al sistema y de los beneficios obtenidos. De manera que la incorporación de un componente “asistencial” no contributivo actualizó la relación histórica de oposición entre las lógicas de ambos sectores, una vinculada con la necesidad y la otra con los derechos sociales. Lejos de ser únicamente un principio operativo de organización, la contribución condensaba un principio de justicia para

³²⁹Las propuestas se hacían eco de la prospectiva sobre el creciente caudal de recursos públicos que se comprometerían a futuro en el rubro de las pensiones asistenciales. “Las Pensiones no Contributivas (...) constituyen un programa de relevancia tanto por el nivel de beneficiarios alcanzados como por el volumen de recursos que demanda del fisco. Desde el punto de vista fiscal, (...) se prevé una mayor demanda por estos beneficios debido a la caída esperada en la cobertura por parte del sistema previsional contributivo, por lo cual será indispensable realizar proyecciones de distintos escenarios futuros contemplando esta posibilidad” (MTEySS, 2003a: 56).

la distribución.

Observando de conjunto los debates y las intervenciones desplegadas en el campo de la política social podemos constatar los desplazamientos en las orientaciones de la reforma social. Las demandas por el desacople de la dupla trabajo/protección comenzaron a ceder lugar, desplazadas por la centralidad que asumió la creación de empleo como vector principal de la recomposición de la estructura social argentina. Con ello, emergieron una serie de problemas relativos a la coincidencia entre “trabajo” y “pobreza” que serían cruciales en los años siguientes. Si la frontera históricamente establecida entre la lógica de la asistencia y la de la seguridad social fue interrogada, lo cierto es que el problema de la (no) contributividad fijó un límite en su potencial reelaboración en los años de la transición. Sin embargo, las tensiones quedaron instaladas: sobre la condición del sujeto de la protección, en la medida en que las y los trabajadores pobres se definían por su vulnerabilidad, pero también por la desprotección laboral; sobre el estatuto de derecho de las protecciones; y sobre sus alcances y contenidos. Durante los primeros años del gobierno presidido por Néstor Kirchner, se produjeron reformulaciones del PJJHD en virtud de una serie de críticas hacia el programa que, provenientes de diferentes *locus* del campo político y especializado, coincidieron en su agotamiento una vez superada la etapa de emergencia. Desde la cartera social se afirmó el diagnóstico, generalizándose la idea de que era preciso particularizar los servicios según los perfiles poblacionales, atendiendo al hecho de que las poblaciones asistidas ya no eran, necesariamente, desocupadas. Los cambios introducidos estabilizaron ciertas orientaciones que marcarían los años siguientes, especialmente en lo relativo a la asistencia. Las voces que bregaban por la universalización de los seguros fueron crecientemente desplazadas.

Para mapear de forma sintética el universo de críticas que movilizó el PJJHD distinguimos las que hicieron eje en sus fundamentos, de las que se enfocaron en sus efectos prácticos. Entre las primeras se inscribieron los análisis producidos por las redes de saber vinculadas con las propuestas de renta ciudadana, que cuestionaron el estatuto de derecho del PJJHD y su pretensión de universalidad. Una expresión contundente de esta perspectiva crítica fue la publicación, en el año 2004, del documento *Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, elaborado por especialistas del CELS y del CIEPP. Tres elementos marcaban la persistencia de la lógica focalizadora según la investigación.³³⁰ Primero, se señaló que el discurso de derechos no se había acompañado de mecanismos concretos de

³³⁰ “En suma, el Plan Jefes y Jefas presenta características similares a los numerosos programas asistenciales implementados durante la última década y no cumple con los estándares legales mínimos para hacer efectivo el derecho a un nivel de vida adecuado” (CELS, 2003: 21).

exigibilidad del beneficio, lo que lo reducía a una retórica sin correlato práctico (Pautassi, Rossi y Campos, 2004: 22). En segundo lugar, se destacó la desnaturalización del principio de universalidad porque la exigencia de contraprestación quebraba el carácter incondicional de las transferencias y por las exclusiones de hecho para el acceso de toda la población desocupada, sin discriminación.³³¹ Finalmente, se cuestionó el bajo monto del subsidio, “que no alcanza a cubrir las necesidades mínimas de la población” (*ibid.*: 19). También la CTA denunció el establecimiento de un piso salarial inferior al mínimo, lo que marcaba la distancia política entre el PJJHD y las propuestas de seguro de la Central³³² (Lozano, 2002). Por sus efectos en la economía y por la debilidad de su estatuto de derecho, se concluyó que el PJJHD continuaba bajo la órbita del asistencialismo, renovando las demandas por una efectiva universalización del seguro de desempleo y de otras prestaciones de la seguridad social.

La red de *expertise* nucleada en las propuestas de transferencia condicionada de ingresos emprendió una discusión más pragmática, centrada en los efectos de la contraprestación laboral. Por un lado, se le planteó una objeción de tinte moral, que resaltaba supuestos hechos de discrecionalidad y de corrupción en la implementación local. Aunque el MTEySS difundió informes que daban cuenta de la mínima incidencia de irregularidades, las denuncias adquirieron una importante presencia mediática, a partir de lo que la contraprestación laboral comenzó a ser sospechada como espacio de desmoralización y de malversación de fondos públicos, entre la corrupción de “punteros” y de los y las usuarias. En una declaración al diario *La Nación*, un referente de Cáritas explicaba que “los planes no crean una cultura del trabajo, porque los hijos crecen al amparo de jefes de familia con subsidios eternos, lejos de una real contraprestación, lo que supone un mal ejemplo”.³³³ Así, el valor moral de la contraprestación se invertía. Estas denuncias se vincularon con el rechazo que infundía el movimiento piquetero como parte de la gestión local del PJJHD: en la misma nota periodística, este referente apuntaba que el programa había perdido credibilidad por su relación con el “clientelismo político y grupos de presión como los piqueteros”. La respuesta parecía estar en una “selección más estricta” en el acceso al beneficio y en el “efectivo control del cumplimiento de los compromisos que deben asumir los beneficiarios” (*La Nación*,

³³¹ El 17/05/2002 se fijó una fecha límite para la inscripción al PJJHD, imposibilitando inscripciones posteriores a esa fecha y estableciendo, de hecho, un cupo no previsto normativamente. A su vez, las condiciones dispuestas revertían en la exclusión de población desempleada sin hijos/as a cargo.

³³² La Central proponía establecer un piso de ingresos a partir de un seguro de empleo y formación de \$380, en ese entonces, una asignación universal por hijo/a (de \$60) y una asignación para mayores de 65 años que no recibieran beneficios previsionales (de \$150). El PJJHD se fijó en \$150, cuando el salario mínimo, vital y móvil era de \$200 y ambos se encontraban por debajo de la línea de pobreza según las estimaciones propias de la CTA.

³³³ “Critican al Plan Jefas y Jefes de Hogar”, *La Nación*, 17/06/2005.

22/08/2002)³³⁴. Otro argumento, sostenido en la novedosa economía del comportamiento, resaltó el potencial desincentivo del PJJHD hacia la formalidad laboral, debido a la falta de controles en la contraprestación laboral. Sobre esta base, los informes del CEDLAS propusieron diferenciar las iniciativas dirigidas a la reinserción laboral de aquellas orientadas a reducir la pobreza y la vulnerabilidad. Otros centros de *expertise* coincidieron con la necesidad de un viraje más claro hacia las transferencias condicionadas de ingresos, priorizando las condicionalidades educativas y sanitarias por sobre las de tipo laboral.

En 2004, el Decreto N° 1.506 estableció la migración de los y las usuarias del PJJHD hacia dos nuevos programas, de acuerdo con sus condiciones de empleabilidad: el Seguro de Capacitación y Empleo, en el MTEySS, una política “activa” de empleo, no articulada con el seguro contributivo de desempleo; y el Plan Familia Argentina, en el MDS, que seguía el diseño de los programas de transferencia condicionada de ingresos implementados en la región. La puesta en marcha en el año 2004 del Plan Manos a la Obra fue una anomalía en este proceso, porque reinstaló la relación entre trabajo y asistencia, que parecía haberse descentrado al reformular el PJJHD. Las transferencias no contributivas de ingresos se inscribieron en un registro asistencial que, aunque revalorizado en los discursos oficiales, se figuraba como transitorio respecto del empleo e inferior a los seguros sociales. En los años siguientes las reformas de la seguridad social reinstalaron los dilemas respecto al estatuto de las protecciones dirigidas a las y los trabajadores pobres, poniendo nuevamente en tensión su frontera y relación con el campo asistencial. A ello nos dedicamos en lo que sigue.

2. Centramiento y actualizaciones de la seguridad social: el principio contributivo en tensión

De acuerdo con lo analizado en distintos tramos de la tesis, el campo de reforma social que comenzó a configurarse desde 2003 situó a la calidad del empleo como un problema nodal. A diferencia del momento de salida de la crisis, no se trataba únicamente de *crear trabajo*, sino de extender el *trabajo decente*, objetivos entre los no hubo pura continuidad. Mientras que la primera premisa enfatizó la reactivación de la producción nacional y del consumo, la segunda –sin desentenderse de lo anterior– dio centralidad a las formas de desprotección existentes en el mundo del trabajo y, en ese sentido, a las regulaciones estatales sobre él. No era cuestión de dinamizar el mercado laboral únicamente, sino de recrear su

³³⁴ “El Plan Jefes y Jefas de Hogar”.

“capacidad integradora” que, de acuerdo con los saberes estatales, se definía por las protecciones colectivas que hacían a un estatuto del trabajo (MTEySS, 2004a; Novick, 2011).³³⁵ Una expresión del ministro de la cartera laboral, Carlos Tomada, lo sintetizó con claridad: era preciso “recuperar el trabajo” tanto como “sus instituciones rectoras” (2007: 73). La afirmación del trabajo como “la mejor política social”, recurrente en el discurso político,³³⁶ expresaba la relevancia del empleo en las imaginaciones políticas sobre la integración social. Pero vale insistir en el hecho de que ella se acompañó de una interrogación permanente sobre los arreglos protectorios que hacían del trabajo una condición valorada, lo que dio un nuevo impulso a la problematización de las exclusiones de la seguridad social. De manera que, junto con la centralidad del trabajo, el aseguramiento fue repuesto como matriz de la *buena* protección y de la pertenencia a la comunidad política.

La segunda nota distintiva en la reorientación de la reforma social tiene que ver con la reposición de los contenidos colectivos del aseguramiento, lo que movilizó una recuperación de la tradición del Estado Social local. Sentando una distancia con aquellas reformulaciones de los contenidos de la protección en clave de inversión en capacidades humanas y de activación individual, los saberes estatales recuperaron el concepto de seguridad, entendido como neutralización de la incertidumbre y previsión del riesgo (MDS, 2010), así como el objetivo de redistribución en el interior del mundo productivo. Los saberes estatales se entramaron con redes internacionales de *expertise* en la confrontación entablada con las perspectivas que promovían la individualización de la seguridad social. En un informe actuarial del sistema previsional, publicado en 2005 por el MTEySS con apoyo de la OIT, Tomada citaba al entonces director del organismo, Juan Somavía, para afirmar que vivir sin seguridad social significaba vivir permanentemente con miedo (MTEySS, 2005: 8). El aseguramiento se postuló como un “elemento liberador” de los individuos, que al mismo tiempo permitía la realización del conjunto social (MDS, 2010: 44). Su capacidad protectoria era crucial en el rescate del valor social y moral del trabajo.

La seguridad es el estado ideal de ausencia de riesgo, por lo que la inseguridad resulta algo natural a la esencia finita del hombre. La seguridad social cobra forma cuando la comunidad bajo alguna forma de organización asegura la *plena realización*, generando

³³⁵ Como se argumentaba en los considerandos de la Ley de Promoción del Empleo (Nº 25.877), la primera enviada al Congreso por la administración de N. Kirchner, en el año 2004: “El objetivo básico (...) del Gobierno Nacional [es] asegurar un crecimiento estable, que permita una expansión de la actividad y el empleo [para lo que] resulta prioritario que el empleo sea de calidad creciente para que progresivamente conduzca a una mejor y más equilibrada distribución del ingreso”.

³³⁶ La misma era más frecuente en el discurso político de las y los funcionarios del MDS, especialmente de la ministra Alicia Kirchner (por ejemplo, “La mejor política social es el trabajo, afirmó la Ministra Alicia Kirchner”, *Telam*, 6/03/2014). Bajo algunas reformulaciones, el mismo sentido se reeditó en ciertos documentos de carácter especializado: MDS, 2007: 135; MDS, 2010: 21.

las condiciones para el logro de la satisfacción de las necesidades materiales e inmateriales, colectivas e individuales. (MDS, 2007: 264; destacado propio)

La problematización de la informalidad laboral supuso una ampliación del trabajo reconocido que desnaturalizó, también, la fisonomía del sujeto de la seguridad social y, con ello, el estatuto de las protecciones fue nuevamente interrogado. Tras la salida de la crisis de 2001 y 2002, la intervención sobre las exclusiones de los sistemas protectorios se inscribió en un proceso político de reconocimiento de los y las trabajadoras informales como sujetos de derechos laborales, por lo que la búsqueda de reparar su condición desprotegida se asentó en su inclusión en los esquemas de seguro social. El proceso debió lidiar con el hecho de que el empleo y el sujeto trabajador para los que estos habían sido ideados ya no eran los mismos. En este marco, afloró el problema de la contributividad, con aguda crudeza. Luego de haber sido descentrada, la discusión sobre la vigencia de la dupla trabajo/protección volvió a emerger en relación con dicho problema, hacia finales del ciclo.

La problematización del trabajo informal interpeló profundamente los supuestos sobre los que, históricamente, se asentó el principio contributivo como organizador de la seguridad social en Argentina: tanto en lo relativo a la concepción de los riesgos a prever, como en lo referente al pacto de solidaridad para afrontarlos. Coincidimos con aquellos análisis que destacaron la dimensión civilizatoria de la creación de estos sistemas, en la medida en que crearon un nuevo tipo de propiedad, “social” en los términos de Castel (1997), “de transferencia” según De Swaan (1992), que estabilizó a las clases no propietarias inscribiendo al trabajo en un estatuto de derechos que trascendió la relación puramente contractual. De este modo, se sobreimpresió a la relación liberal entre seguridad y patrimonio, aquella entre seguridad, trabajo y derecho social. La condición de posibilidad de esta innovación institucional fue la búsqueda de neutralizar la amenaza de caída en la pobreza y de destitución social por las contingencias asociadas al trabajo asalariado, reconocidas como riesgos que anidaban en las relaciones sociales de interdependencia y, por ende, objeto de previsión colectiva (Donzelot, 2007). En Argentina, la consolidación de los seguros consagró al principio contributivo como organizador y a la solidaridad de grupo, definida por el colectivo de trabajo de pertenencia, como referencia inmediata de la protección. Ahora bien, una vez que en el debate local perdieron gravitación las interpretaciones de la informalidad laboral como resultado de una elección personal, el fenómeno evidenció el deterioro –cuando no la ruptura– de esos compromisos entre trabajo y capital sobre los que había yacido el aseguramiento, así como también de las relaciones distributivas existentes entre los distintos colectivos ocupacionales, que le daban unidad al sistema. El trabajo informal supone la

exterioridad respecto de estos arreglos, no solo la falta de contribución. ¿Podía, entonces, apelarse a la solidaridad contributiva para intervenir en la desprotección de estas poblaciones?

Así se planteaba en un documento del MTEySS:

El cúmulo de interrogantes sobre cómo afrontar el nuevo escenario en el que se conjugan múltiples factores -aumento de la pobreza, reducción de puestos de trabajo, cambios demográficos, migraciones, junto a las opciones de crecimiento económico- provocan interpretaciones y respuestas que alimentan un debate abierto sobre las causas que motivaron los cambios y el futuro de la protección, en particular en lo que se refiere al área laboral, en la cual hacen centro la mayoría de las argumentaciones. (...) ¿Es posible en momentos de estrechez y mayor fragmentación apelar a la solidaridad contributiva? (2012: 47)

En este apartado recorreremos los saberes y las intervenciones gestadas alrededor de la ampliación de las protecciones desde la seguridad social. Si los saberes estatales pusieron en juego la perspectiva de recuperar la tradición del aseguramiento, lo cierto es que las respuestas al problema de la contributividad movilizaron su desborde y su actualización. Con ello, el campo de la reforma social del período 2003- 2015 pivoteó entre la restauración y la reorganización de la dupla trabajo/protecciones. A continuación, reconstruimos las formas en que el principio contributivo fue puesto en tensión, tomando como analizadores la implementación de la moratoria en el campo previsional (en sus dos ediciones, la de 2005 y 2014) y la sanción de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (en 2009 y 2011 respectivamente). Unidas por el desborde de la tradición, estas políticas participaron de la “contra-reforma” del sistema de seguridad social (Danani y Hintze, 2011),³³⁷ orientada por la reposición de un sentido colectivo del aseguramiento. También nos dedicamos a rastrear las formas de crítica política y especializada hacia las respuestas gestadas durante el período para ampliar las protecciones.

2.1. Las “moratorias”: una reinterpretación del principio contributivo en el campo previsional

Aunque el debate sobre una posible reforma previsional se había iniciado en 2002, no fue sino hasta fines de la presidencia de Néstor Kirchner que comenzaron a plasmarse medidas dirigidas a alterar de forma estructural el sistema heredado. Primero, la Ley N° 26.222, sancionada en 2007, invirtió la prioridad entre el régimen de capitalización privada y el de reparto público, sancionando la adhesión automática a este último para nuevos afiliados

³³⁷ El concepto refiere a la “reversión política y teórica” de las orientaciones que habían signado la reforma de los años noventa en materia previsional. La polémica con aquellos contenidos fue una vía para disputar la legitimidad de las intervenciones desplegadas.

y afiliadas y habilitando la migración a él sin restricciones.³³⁸ Durante la primera presidencia de Cristina Fernández, la Ley N° 26.425 unificó el sistema previsional bajo el régimen de reparto, eliminando la capitalización individual, y la Ley N° 26.417 estableció un mecanismo automático de movilidad jubilatoria. Pero, antes de estas reformas, se habían puesto en juego intervenciones que anticiparon la búsqueda de reponer el carácter colectivo de la seguridad social, simbólicamente encarnado en la estatización de las aseguradoras privadas. El “Plan de Inclusión Previsional” o “Régimen de Regulación de Deudas”, iniciado en 2005, constituyó una intervención medular en esta dirección. De hecho, su definición estuvo estrechamente vinculada con las discusiones sobre las futuras reformas. La “moratoria”, como se conoció popularmente a esta política, fue el núcleo del proceso de ampliación de las protecciones en el campo previsional. En lo que sigue, argumentamos que ella repuso, tanto como actualizó, los sentidos clásicos del aseguramiento, al expresar e impulsar una revisión de los sentidos del trabajo y de la contribución.

Desde 2003, los diagnósticos sobre el sistema previsional elaborados por el MTEySS dieron continuidad a los sistematizados en el *Libro Blanco de la Previsión Social*: se identificaba que la tendencia al deterioro de la capacidad de protección del sistema proseguía, lo que aparejaba una inminente crisis financiera debido a la reducción sostenida de la masa de aportes. Los procesos de precarización e informalización laboral entrañaban el crecimiento de las exclusiones,³³⁹ en general ligadas a un manifiesto problema de densidad de los aportes computados durante la vida activa, que afectaba a buena parte de los y las afiliadas. Un informe actuarial, realizado por la cartera laboral con apoyo de la OIT en el año 2005, calculaba que en ese entonces solo un 20% de las y los afiliados contaba con una densidad de aportes mayor al 80%, mientras que un 49% se encontraba inactivo³⁴⁰ (MTEySS y OIT, 2005). De seguir así, la proporción de personas en edad de jubilarse, pero sin aportes suficientes, continuaría creciendo y conduciría a un mayor esfuerzo fiscal, por la previsible expansión de las pensiones no contributivas por vejez y por la carga de los complementos monetarios a cargo del Estado de las prestaciones provistas por las AFJP, receptoras de los aportes de los y las trabajadoras.³⁴¹ En virtud de estos diagnósticos, la *expertise* ministerial y

³³⁸ Cuando se instituyó el régimen de capitalización individual, se determinó su prioridad en relación al de reparto para las nuevas adhesiones, con la única excepción de quienes optaran expresamente por el segundo. También se estipuló restricciones para la migración del componente privado al público, mas no a la inversa. La medida tomada en 2007 invirtió esa prioridad.

³³⁹ Entre los años 1992 y 2003, la cobertura previsional se desplomó desde el 78% al 68% de la población mayor de 65 años, alcanzando su piso más bajo de 61% en 2005 (Arza, 2012: 178).

³⁴⁰ Se clasificó como inactivos/as a quienes no registraban aportes de ningún tipo en el año de referencia.

³⁴¹ A finales de 2003, el haber medio en el régimen público era notablemente menor al de capitalización (\$486

de la OIT sugería adoptar medidas para fortalecer el régimen de reparto. El mismo año en que se publicaba ese informe, se dispuso la primera moratoria previsional.

La moratoria produjo un salto inmediato en la cobertura del sistema, inédito por su amplitud:³⁴² ascendió desde el 69% de los y las adultas mayores de 65 años en 2003, al 91% en 2010 (Danani y Beccaria, 2011). Para ese año, había sido la vía de acceso de un 38,4% del total de jubilados y jubiladas (MTEySS, 2014).³⁴³ Cuando sus efectos comenzaron a agotarse, se reeditó una nueva moratoria en 2014,³⁴⁴ con la que pudo alcanzarse un nivel de 95% de cobertura previsional (MDS, 2015). La política consistió en el establecimiento de un plan de pagos –de largo plazo y cero interés– de lo que se definió como la “deuda previsional” contraída por quienes contaban con la edad para jubilarse, pero no reunían los treinta años de aportes requeridos por la normativa. Al adherirse al régimen, percibían inmediatamente la jubilación, de la que se descontaba un monto en concepto de “cuota” por la deuda. Si, desde 2003, la expansión de la cobertura social para la vejez se había sostenido en el extraordinario aumento de las pensiones asistenciales, con la moratoria se abrió una puerta de entrada a la previsión bajo el régimen ordinario, mediante una reinterpretación del principio contributivo.³⁴⁵ En la revisión de las exclusiones, la política no puso en cuestión los parámetros de acceso al sistema, pero flexibilizó de forma extraordinaria las condiciones para el cumplimiento de las obligaciones contributivas de las y los trabajadores informales y precarios. Con ello, se buscaba adecuar las condiciones de acceso a la real capacidad de contribución de esos colectivos laborales, armonizando “las normas impositivas y previsionales” con el trabajo realmente existente (Tomada, 2007: 90).

En este punto se expresa la distancia del curso de acción seguido respecto de las alternativas barajadas en los años previos para ampliar las protecciones, rechazándose la institucionalización de un pilar no contributivo en el sistema previsional, ya fuera universal o

contra \$596), pero un 85% de éste último se financiaba públicamente por la Prestación Básica Universal y la Prestación Compensatoria (MTEySS y OIT, 2005). La tendencia, se proyectaba, no haría más que crecer, asfixiando al sistema público, que solo reunía al 14% del total de aportantes.

³⁴² El recurso en sí mismo no era novedoso. El decreto 1454/2005 que rigió la moratoria estableció el funcionamiento de los dispositivos ya sancionados en la Ley N° 24.476, del año 1995. Sin embargo, sí fue una novedad la simplificación de los procedimientos administrativos, lo que le imprimió a la medida características particulares e inéditas en la historia del sistema de seguridad social.

³⁴³ Según el MTEySS (2014), un 61,6% del total había accedido a la prestación por sus años de aporte, y, solo de manera marginal, a través de modalidades especiales.

³⁴⁴ Ley N° 26.970.

³⁴⁵ La expansión de las pensiones no contributivas es un rasgo sobresaliente del proceso de ampliación de la cobertura horizontal de las protecciones sociales. Según Danani y Hintze (2011), entre 2003 y 2012 las pensiones otorgadas se incrementaron en un 270% en base a una flexibilización de los criterios administrativos hasta entonces vigentes. En esa tendencia general a la alza, las pensiones por vejez decrecieron desde 2007, cuando se hicieron más palpables los efectos de la moratoria. Según estimaciones del MTEySS, entre 2007 y 2010 éstas se redujeron de 92.517 a 57.059 pensiones (2010: 37).

de tipo asistencial. De lo que se trataba era de reafirmar la vigencia de la contributividad, aun cuando ello supuso una actualización de sus contenidos. El proceso encontró su fuerza de tracción en el reconocimiento del trabajo informal y precario como soporte de derechos sociales para su sujeto. Al respecto, Tomada explicaba que se buscaba “compensar los desajustes que el mercado de trabajo había venido sufriendo al generar desempleo y precariedad, dejando a muchísimos mayores sin posibilidades de acceder a una jubilación” (2014: 73). De modo que la moratoria parece haber seguido aquel principio de justicia transicional que describimos en el Capítulo 3, según el cual el objetivo de restauración del empleo regular y protegido debía acompañarse por la reparación de los daños producidos por el régimen de precariedad del empleo que, según los saberes estatales, pese a estar siendo revertido, registraba efectos duraderos en las condiciones de vida. De la expectativa de recomposición de la institucionalidad laboral y protectoria se derivó, por otro lado, el carácter excepcional de la moratoria.

El ingreso “respetable” de las y los trabajadores informales en la seguridad social, en la misma institucionalidad y categoría derecho que sus pares formales, apeló a los derechos del trabajo y a la contributividad como fundamento de legitimidad. La inclusión fue en condiciones ventajosas, que motorizaron procesos de igualación con el resto de las y los jubilados: el haber mínimo, tramo en el que mayoritariamente se incorporaron quienes adhirieron a la moratoria,³⁴⁶ fue objeto de jerarquización hasta el año 2008, cuando comenzó a regir una fórmula automática de movilidad para todos los estratos sancionada por ley.³⁴⁷ Si la disputa por la legitimidad del acceso de los colectivos de trabajadores y trabajadoras excluidas de la *buena* protección se realizaba en nombre del trabajo y de la contribución, lo cierto es que, en ese acto, la moratoria impulsó un proceso político-cultural de revisión de los sentidos asignados a ambos términos. Enfocándonos en lo primero, es preciso recordar que inicialmente la moratoria se presentó como un régimen de regulación de deudas previsionales para trabajadoras y trabajadores autónomos pero, debido a la flexibilización de los procedimientos administrativos, esta categoría fue claramente desbordada. Como apunta

³⁴⁶ La entrada al sistema a través de la moratoria no determinaba la percepción de un haber mínimo, pero los datos revelan que mayoritariamente quienes adhirieron al régimen se incorporaron en ese tramo. Ello dependía de la cantidad de años certificados de trabajo y de aportes (Minoldo y Sazatornil, 2014).

³⁴⁷ En 2011, el mínimo se encontraba alrededor de un 80% por encima del vigente durante toda la Convertibilidad, mientras que el haber medio tuvo un magro aumento real. Según Minoldo y Sazatornil (2014), ello se debe tanto a que el haber mínimo registró un aumento superior al del resto de las categorías, como al hecho de que aumentó extraordinariamente la participación de beneficios en ese rango, en virtud de la moratoria previsional. En esta línea, Danani y Hintze (2011) señalaron que el achatamiento que se produjo en la pirámide previsional partía de un piso de protección real superior, produciéndose un emparejamiento hacia arriba. Estas evaluaciones fueron objeto de controversia, frente a diagnósticos que enfatizaron la caída del haber medio.

Danani (2017), el sujeto al que se dirigió la intervención fue tan amplio como los vastos contornos de la desprotección previsional y, así, abarcó historias laborales muy disímiles, coadyuvando a una ampliación extraordinaria del trabajo reconocido como fundamento de protección. Según datos de la ENAPROS (MTEySS, 2014), alrededor de la mitad de quienes se jubilaron vía moratoria habían tenido trayectorias plenamente informales, mientras que otro cuarto había alternado entre la formalidad y la informalidad.

El *punto límite* en la ampliación del concepto de trabajo estuvo dado por el reconocimiento del trabajo doméstico como objeto de protección, históricamente anclado en el espacio ideal de lo meramente reproductivo. La moratoria se popularizó como la “jubilación de las amas de casa”, lo que comprendía a las trabajadoras domésticas remuneradas, como a aquellas que habían realizado ese trabajo en su propio hogar. Entre un 73 y 80% de los beneficios por moratoria se dirigieron a adultas mayores, sentando una reducción de la brecha de género típica de los regímenes contributivos, como no se había producido antes en la historia argentina (Arza, 2012: 186). Mientras que el fundamento de la moratoria había sido la reversión de las injusticias producidas entre las fronteras entre la formalidad y la informalidad laboral en lo relativo al acceso a la protección, el proceso político abierto llegó hasta los confines mismos de lo considerado trabajo. En suma, por la vía de un universalismo “de todos/as los/as trabajadores”, se llegó a un notable desborde de la categoría de trabajo. Claro que ése no había sido el punto de partida ni tampoco el horizonte de la moratoria. Más bien fue parte de una serie de efectos políticos contingentes, suscitados en el proceso de revisión de las exclusiones de la seguridad social, frente a los que los propios saberes estatales experimentaron ambigüedades y tensiones. Por ejemplo, en el informe de la ENAPROS (2014) encontramos un gesto argumental que cuestionó el mote que le valió popularidad a la política, el de “jubilación de amas de casa”, al destacar que la mayor parte de las mujeres jubiladas por moratoria habían sido laboralmente activas en el pasado, con trayectorias mucho más marcadas por la informalidad que por la inactividad: más de la mitad habían trabajado durante 25 años o más y un 79% habían estado insertas en el mercado hasta el cobro del primer haber. La defensa de la moratoria apelando al trabajo como su fundamento llevó a retomar imágenes consagradas de él, aun cuando no se desconociera expresamente el valor del trabajo doméstico en los hogares. Este tipo de tensión acaso nos hable del carácter abierto y sinuoso del proceso político-cultural de redefinición del trabajo legítimo.

La moratoria también ejerció una reinterpretación del principio contributivo, que revirtió en una potencial ampliación de los sentidos atribuidos a la “contribución” como condición de acceso al sistema previsional y de estratificación en su interior. Al reconocerse a

las y los trabajadores informales como sujetos legítimos de aseguramiento, los saberes estatales tendieron a visibilizar la contribución productiva hecha en el pasado por la población acogida a la moratoria, aun cuando de ella no se hubieran derivado aportes monetarios al sistema.³⁴⁸ En estos casos, la ausencia de aportes se presentó como un signo de injusticia y de la desprotección sufrida por ese espectro difuso del mundo del trabajo: a esos sujetos la moratoria no los trató como evasores sino, por el contrario, como víctimas de la evasión empresarial, cuyos daños procuraban repararse (MTEySS, 2011; ANSES, 2011). Aun así, la “deuda previsional” se presentó como individual y fue solventada por cada individuo adherido. La inversión estatal se presentó como un subsidio a las cotizaciones adeudadas, mucho más que como una forma de socialización de los costos de la evasión empresarial en los sistemas de protección. En esta línea, podemos detectar otro sentido asignado a la contribución, como aporte monetario personal. La fundamentación y el funcionamiento de la moratoria asignaron un lugar central al pago individual de la deuda contraída, aun cuando la informalidad se considerase un proceso social, cuya dinámica se encontraba por fuera del control de las y los trabajadores. Ello nos habla de la perdurable gravitación de los sentidos sobre la protección y el trabajo vehiculizado por las reformas previsionales de la década de 1990. La creación de un régimen de capitalización individual había procurado restablecer el “derecho de propiedad” sobre los “aportes personales”, en palabras del entonces ministro de Economía, Domingo Cavallo,³⁴⁹ lo que reforzó la inscripción del trabajo como asunto de los particulares. Estas concepciones lograron consolidar, en pocos años, el aspecto contributivo del sistema previsional, quebrando las formas de solidaridad intergeneracional hasta entonces vigentes, así como los mecanismos de redistribución en su interior, incrementando la asociación entre los beneficios y la capacidad individual de ahorro y la historia laboral.

Las reinterpretaciones del principio contributivo para ampliar el acceso a la protección supusieron, pues, un problema político-cultural relativo a las definiciones del trabajo y de la contribución. En este punto también es posible rastrear interpretaciones disímiles entre los saberes estatales. A pesar de que se reconocía que el principio contributivo estaba “orientado a lograr una estrecha relación entre los aportes realizados (...) y las prestaciones obtenidas”, se colocó por encima de éste la obligación estatal de “prever los casos de aquellas personas

³⁴⁸ En la medida en que, como señalamos, ese reconocimiento llegó, con tensiones y ambigüedades, al trabajo doméstico, la idea misma de “aporte productivo” del individuo a la sociedad incorporó -de manera conflictiva- formas de trabajo socialmente útil pero históricamente desconsideradas.

³⁴⁹ Cavallo fue Ministro de Economía del Gobierno de C. Menem entre los años 1991 y 1996. Desde 1989 integraba su gabinete como ministro de Relaciones Exteriores. La cita corresponde al discurso emitido por cadena nacional el 17/07/1994, extraído del portal web Educar.

que registren una escasa cantidad de cotizaciones” y hacer valer un “principio de solidaridad” para establecer “condiciones de acceso flexibles” a prestaciones elementales (ANSES, 2011: 17). Para justificar el ingreso de las y los trabajadores informales al sistema previsional, en la misma categoría de derecho que sus pares formales, se argumentaba que estos aportaban a su financiamiento a través de impuestos generales, rubro de creciente peso entre los ingresos de la ANSES. Se trataba de una réplica frente a críticas hacia la moratoria, en la que nos detenemos luego, que resaltaron el aporte monetario indirecto de quienes se encontraban por fuera de las protecciones y que, como correlato, pusieron en cuestión la concepción meramente contributiva de la protección. En la misma línea, un estudio del MTEySS (2007) sobre el colectivo de trabajadores y trabajadoras independientes graficaba que las contribuciones realizadas a lo largo de la vida laboral no cubrían más que alrededor de cinco años de jubilaciones percibidas.³⁵⁰ En otros documentos, en cambio, encontramos una reafirmación de la vigencia de la contributividad no tanto para el acceso a la protección, sino para determinar el *cuantum* que los individuos tienen derecho a exigir, la relación entre los “años de aporte” y los beneficios. Un informe de la ANSES validaba a la moratoria por su observancia del principio contributivo en ese aspecto: la quita mensual de una parte del haber hacía que “el haber medio de los jubilados por moratoria [fuese] menor al de las jubilaciones y pensiones ordinarias”. Así, se concluía que se lograba conciliar “dos objetivos de la previsión social”: el “aumento de la tasa de cobertura” y “una mayor tasa de reemplazo para las y los jubilados y pensionados que habían realizado aportes” (ANSES 2011: 11).

2.2. Críticas hacia la moratoria, defensas de la contributividad

A diferencia de las alternativas barajadas desde la crisis de 2001 y 2002, la moratoria pretendió dar respuesta al problema de las exclusiones de la seguridad social permaneciendo en el terreno *contributivo*, a costa de una insoslayable ampliación del trabajo reconocido como soporte de protección, así como de la puesta en tensión de los sentidos de la contribución misma. Las redes de *expertise* que venían proponiendo una salida *no contributiva* al problema de la desprotección vieron en la moratoria una oportunidad perdida

³⁵⁰El informe reunía “mitos” sobre el funcionamiento del sistema y entre ellos ubicaba la afirmación de que “las prestaciones previsionales son bajas en relación con las cotizaciones efectuadas” (MTEySS, 2011: 115). En base al análisis estadístico, la conclusión era que “incluso para quienes pagan en su totalidad, en tiempo y forma, sus obligaciones previsionales” los beneficios eran mayores a los de las contribuciones realizadas a lo largo de la vida activa (*ibid.*: 120). En el caso de las mujeres, el saldo entre aportes y beneficios se agotaba antes de los 70 años para las autónomas y de los 63 años para las monotributistas, cuando la esperanza de vida promedio era de 81 años; mientras que en el caso de los hombres la esperanza de vida era de alrededor de 78 años, el saldo se agotaba a los 74 años para los autónomos y a los 68 años en el caso de los monotributistas (*ibid.*: 118).

para llevar a cabo una reforma estructural de la seguridad social, que trazara lineamientos de largo plazo frente a lo que se consideraban alteraciones estructurales y definitivas del mundo del trabajo. Readecuar la seguridad social a esas nuevas realidades exigía desenganchar la protección respecto de la inserción laboral e institucionalizar un componente no contributivo que formara parte de un régimen multipilar para la previsión. Pese a sus diferencias, frente a la perspectiva de una reforma previsional, estos enfoques convergieron en el diagnóstico de la inviabilidad de “volver al viejo sistema de reparto” en virtud de la profunda heterogeneidad del mercado laboral (Lo Vuolo y Goldberg, 2005). La moratoria se visualizó, entonces, como un gesto anacrónico.

Desde las redes de saber aglutinadas en la universalización de los seguros, se proyectaba una reforma del sistema previsional que estableciera un "régimen de reparto asistido" (Claudio Lozano en *La Nación*, 16/06/2009),³⁵¹ cuyo punto de partida sería una asignación universal financiada por el Estado. Ese “ingreso universal para la población pasiva”, “tan elevado como el objetivo de prevención de la pobreza” (Lo Vuolo, 2008: 10), se complementaría con los beneficios provenientes de un pilar contributivo único y obligatorio, administrado estatalmente, que vincularía las prestaciones con los aportes realizados durante la vida activa.³⁵² Por su parte, las redes de *expertise* que venían trabajando sobre la plataforma de transferencias condicionadas de ingresos propusieron la institucionalización de un pilar asistencial no contributivo en la seguridad social, supletorio respecto de las protecciones fundadas en contribuciones personales, que contemplaría a quienes carecieran de cobertura. Una serie de componentes resguardarían el ajuste entre aportes y beneficios: uno obligatorio, bajo un sistema de reparto público; otro de contribuciones definidas, gestionado por asociaciones privadas; y, finalmente, uno de carácter voluntario con el mismo tipo de administración privada. Tres elementos articularon las principales críticas hacia la moratoria previsional: su condición excepcional que, desde el punto de vista de estos saberes, redundaba en un débil estatuto de derecho y expresaba la superficialidad de la reforma operada; el problema financiero que aparejaba; y las injusticias distributivas entre los y las adultas mayores en las que se incurría con la desnaturalización del principio contributivo. Analizamos cada uno de ellos a continuación, pues tales críticas –aun con sus heterogeneidades– perfilaron una demanda de reorientar el curso de la reforma de la seguridad social.

El estatuto de derechos de la moratoria previsional fue especialmente tematizado por las

³⁵¹ “La oposición propone fuertes cambios en el sistema jubilatorio”.

³⁵² En algunas alocuciones se concedía la posibilidad de sumar cuentas de capitalización privadas al esquema, de carácter voluntario, de forma previa a la unificación del sistema previsional bajo el régimen de reparto.

redes de *expertise* que venían impulsando las propuestas de ingreso ciudadano. Aunque se reconocía la impronta incluyente de la medida, se cuestionó que continuara supeditando “el derecho a la seguridad social a la incorporación de todos los trabajadores al mercado de trabajo formal”, ante la insoslayable persistencia de la informalidad laboral (CTA, 2009: 43). Desde la ruptura de la CTA en dos fracciones, una alineada con el oficialismo y otra opositora al gobierno nacional, encontramos críticas más contundentes hacia la política por parte de los saberes sindicales, que la trataron como una expresión de la “negativa [oficial] a universalizar el derecho a la jubilación” y del erróneo diagnóstico estatal del funcionamiento del mercado laboral (*idem*). De allí que se concluyera que “la flexibilización de las condiciones de acceso a la jubilación” no era más que “un parche transitorio” que, pese “a posibilitar un mayor acceso a un derecho social altamente vulnerado”, era “de carácter temporario” y privaba a las “futuras generaciones de adultos mayores de una reforma que pueda garantizar el acceso universal a la jubilación para todos” (*ibíd.*: 49). En contraste con un ingreso universal, se advertía que la moratoria no fundaba un derecho exigible a futuro. De allí que se asociara con el vicio de la discrecionalidad política: desde el CIEPP se concluyó, con severidad, que la medida colocaba a las futuras generaciones de jubilados como “rehenes de funcionarios [para] que otorguen o no nuevas moratorias, programas asistenciales y medidas discrecionales” (Lo Vuolo y Goldberg, 2005). Tal era el costo político de “seguir forzando la figura del ‘cobro de beneficio a cambio de aporte’” (Lo Vuolo, 2009: 20).

En una línea similar, aunque no impulsada en la preocupación por el estatuto de derecho de la moratoria, otros saberes resaltaron su “efecto sólo temporal”, tratándola como una nueva postergación de una “solución de fondo a la problemática asociada a la informalidad”, como declaraba para *La Nación* Jorge Colina,³⁵³ director de la Escuela de Economía de la UCA. Desde allí se produjeron informes de gran impacto mediático sobre el alto costo financiero de una política que, según estas agencias, no era más que un parche. Según economistas de la misma casa de estudios, las moratorias representaban “un desafío hacia el futuro, sobre todo porque antes de la inclusión de esas poco más de 2,6 millones de personas no se hicieron estimaciones de cuáles serían los costos por afrontar” (Colina y Giordano, 2012: 1). En este sentido, el incremento de la cobertura previsional se había realizado “sobre la base de agravar desequilibrios [financieros] de mediano plazo” (*idem*), punto en el que coincidieron otros diagnósticos. Por ejemplo, en un informe de la oficina regional del Banco Mundial, se llegaba a una conclusión similar comparando las reformas chilena y argentina en materia previsional:

³⁵³ “Advierten que el sistema previsional va a una crisis”, *La Nación*, 23/03/2012.

mientras que en el primer caso se había optado por expandir la cobertura a través de una pensión no contributiva de tipo asistencial, de bajo impacto fiscal, se señalaba que en Argentina la moratoria había generado efectos preocupantes en el gasto público, agravados por la estatización de las AFJP (Rofman, Fajnzylber y Herrera, 2008).³⁵⁴ El impacto de la medida en la sustentabilidad financiera del régimen previsional fue una crítica que progresivamente ocupó un lugar central en el debate público y especializado. En los documentos oficiales pueden rastrearse réplicas a estos cuestionamientos en base a información sobre las erogaciones comprometidas en estas prestaciones y su sustentabilidad futura, lo que señala el alcance que registró la polémica (ANSES, 2011).

El debate fiscal a propósito de la moratoria se entrelazó con una discusión acerca de las injusticias distributivas en las que se incurría bajo la reinterpretación del principio contributivo. Desde distintos *locus* del campo especializado se cuestionó que los recursos para solventar la política hubieran provenido de la ANSES: según estos argumentos, sobre esa base se habían generado una serie de desequilibrios financieros que habían afectado la tasa de sustitución de las jubilaciones netamente contributivas y explicaban, en parte, su inadecuación respecto de los aportes realizados por sus titulares. A diferencia de lo planteado por los saberes estatales, estas lecturas subrayaron la tensión existente entre la moratoria y la contributividad, bajo el argumento de que la primera ponía en riesgo los recursos para garantizar la correspondencia entre aportes y beneficios. La crítica se hacía en el marco del diagnóstico de un “achataamiento extremo de la pirámide” previsional (Lozano, Rameri y Raffo, 2007: 4), resultado del otorgamiento de mayores porcentajes de aumento para los haberes mínimos en comparación con los recibidos por el resto de las categorías desde 2002 y hasta la sanción de la ley de movilidad jubilatoria, en 2008. Las discusiones especializadas al respecto se desplegaron al compás de un conflicto político-sindical por la demanda de vigencia del histórico “82% móvil”³⁵⁵ como medida de la tasa de sustitución de los haberes previsionales. Iniciado en 2010, el conflicto permaneció abierto hasta final del ciclo, articulando acciones sindicales, protagonizadas por fracciones no oficialistas de la CTA y la CGT, con proyectos de ley elaborados por fuerzas opositoras. La demanda fue parte de la convocatoria a una serie de paros generales, desarrollados entre 2014 y 2015, centrados en la eliminación del impuesto a las ganancias para las y los trabajadores. Bajo el diagnóstico de

³⁵⁴ Un análisis en la misma línea se encuentra en BM, 2007. El cuestionamiento de este organismo hacia la moratoria contrastó con la adhesión que manifestaba la OIT al respecto y nos señala la politicidad con que se trató la protección latinoamericana en el sistema multilateral (Lijterman, 2020).

³⁵⁵ En Dvoskin (2015) se analizan las condiciones históricas de emergencia de la Ley 14.499 que sancionó este principio de sustitución.

una eventual crisis financiera del sistema, afloraron las preguntas sobre qué sectores de la sociedad lo solventaban económicamente y qué estaban recibiendo de él como retorno. Así, la discusión se desplazó hacia las concepciones de justicia que la previsión social debía plasmar.

Por su presencia en la escena pública y su estratégica posición en el campo de la reforma social del período, los saberes sindicales fueron protagonistas del debate. Pese a las heterogeneidades en su interior, agudizadas con las fracturas de las centrales sindicales, parecen haber convergido en un diagnóstico: no podían ser las y los trabajadores formales sobre quienes cayera el peso financiero de la expansión de la cobertura previsional. Con ello se expresaban, progresivamente, los límites del proceso de reinterpretación del principio contributivo frente a las solidaridades corporativas. Éstas eran la base de la preocupación por las tasas de sustitución salarial de los haberes, “una de las asignaturas pendientes del actual sistema” (CGT, 2013: 7). Un documento de la CGT (s/f) sintetizaba el problema en términos de una tensión entre las medidas dispuestas para ampliar la “cobertura horizontal” del sistema previsional y su “equidad vertical”, que hacía referencia a la relación entre salarios, aportes y beneficios. Según el informe, la expansión de la cobertura había sido a costa de un incremento de la presión tributaria sobre las y los trabajadores activos, principalmente, a través del impuesto a las ganancias. Si bien los saberes sindicales respaldaban la ampliación de la seguridad social, reafirmando su solidaridad con los y las trabajadoras informales, cuestionaban sobre qué sectores de la sociedad recaía la carga económica por estas prestaciones. Al respecto, un documento de la CTA concluía:

Los haberes más altos financiaron la recomposición del haber mínimo ratificando que la distribución de fondos en curso es de carácter plenamente regresivo. [La estrategia oficial] financia la recuperación del mínimo con recursos que provienen de haberes que si bien son mayores al mínimo resultan absolutamente bajos. (...) Mientras la política de recuperación del haber mínimo alcanza a recomponer el poder adquisitivo del 2001, el haber promedio está 17 puntos debajo del nivel del citado año y la inversión total en Jubilaciones y Pensiones es casi un 8% inferior a la que se efectuaba en el 2001. (...) De este modo el 62,7% de los beneficiarios del sistema quedan ubicados en el mínimo. (Lozano, Rameri y Raffo, 2005: 1)

El extracto grafica una suerte de transferencia *intrageneracional* al interior del sistema previsional, desde las y los pasivos con haberes superiores –pero no necesariamente de altos ingresos– hacia quienes percibían el mínimo. Más allá de la veracidad de estos diagnósticos,³⁵⁶ nos interesa resaltar lo presupuesto en ellos: la idea de que la justicia previsional debiera garantizar la correspondencia entre aportes pasados y beneficios presentes,

³⁵⁶ Cabe señalar que fueron intensamente discutidos por otros saberes sindicales y por los saberes estatales bajo el argumento de que las contribuciones y aportes tenían un rol relativo en el financiamiento del sistema. También con el balance de que el achatamiento de la pirámide previsional había sido virtuoso en términos de justicia, pues había emparejado los haberes “hacia arriba” y no “hacia abajo”.

y entre los haberes de las y los trabajadores pasivos y los salarios vigentes en las actividades donde se habían insertado. En este punto, observamos la gravitación de sentidos del principio contributivo menos ligados a la realización de un trabajo socialmente útil, y más anclados en la participación en una red de intercambios y solidaridades restringida, delineada por el colectivo laboral de pertenencia y al aporte monetario personal. Esta compleja trama nos invita a pensar en la problematicidad del proceso de ampliación de las protecciones y una condición elemental para su legitimidad: las solidaridades y los sentidos sobre la pertenencia a la comunidad política que le sirven de base. Al respecto, entre los saberes sindicales encontramos una serie de argumentos cuya composición revistió suma complejidad.

Ante el diagnóstico de que la expansión de la cobertura horizontal de la seguridad social no podría sostenerse a futuro en el principio contributivo, debido a la persistencia y magnitud de la informalidad laboral (CGT, 2011), los saberes sindicales formularon diversas propuestas para ampliar la base fiscal y dotar a la previsión social de una mayor progresividad en la distribución de ingresos. La CTA y la CGT coincidieron en la idea de excluir del Impuesto al Valor Agregado a los bienes básicos, para reducir su impacto en los sectores de bajos ingresos, gravar las transacciones de divisas y rediseñar el impuesto a las ganancias. Una de las demandas más relevantes en la conflictividad sindical hacia fines del período de análisis, fue la eliminación de dicho impuesto para las y los trabajadores. En ocasiones, la problematización de quiénes eran los sectores de la sociedad sobre los que recaía la mayor carga tributaria llevó a visibilizar una figura relativamente descentrada de los arreglos institucionales dispuestos para ampliar las protecciones, al menos en comparación con los compromisos asumidos durante el bienestarismo: el capital. Recordemos que, ya desde la experiencia del FRENAPO, la CTA había dado centralidad al establecimiento de un gravamen a la renta financiera y los grandes capitales como condición de posibilidad (y progresividad) de la universalización de los seguros, así como la restitución de los aportes patronales a sus valores históricos (CTA, 2009). La puesta en agenda de la cuestión tributaria en los años 2000 fue el marco para la búsqueda de “vías de financiamiento adicionales a la contributiva para construir prestaciones básicas”, de tipo no contributivo. Desde esta óptica, se trataba de distinguir las fuentes de financiamiento para preservar la contributividad.

Otras redes de saber, que gravitaron en torno a la jerarquización del principio contributivo, tendieron a presentar la moratoria como una vía lisa y llanamente no

contributiva de acceso a la previsión social.³⁵⁷ Esta definición reducía la heterogeneidad de las trayectorias laborales que políticas como la moratoria tenían como objeto, más caracterizadas por la informalidad y la insuficiencia de aportes que por la falta de trabajo y la totalidad ajena con los sistemas de protección. Siguiendo los datos de la ENAPROS, un 52,8% de los jubilados por moratoria no registraban ningún año de aporte, mientras que el porcentaje restante había estado afiliado al sistema previsional y registraban cómputos de aportes de muy diverso nivel.³⁵⁸ En suma, la definición de la moratoria como una política no contributiva ejerció un desconocimiento de los aportes monetarios realizados por la población adherida, e incluso de su trabajo pasado, elementos centrales en los discursos oficiales para la disputa por la legitimidad de la política. Estas clasificaciones no fueron inocuas en la formación de representaciones sociales sobre los fundamentos de los actos distributivos y el estatuto de los sujetos a los que estos se dirigieron. De hecho, tuvieron una importante gravitación en la prensa escrita, en la que registramos una recurrente caracterización de las y los “jubilados por moratoria” como jubilados/as “sin aportes”. Al momento de su puesta en práctica, *La Nación* anunciaba en titulares que “Podrán jubilarse aun quienes nunca hayan hecho aportes” (3/04/2006). En aquella nota se explicaba que la política era una “vía para que pueda acceder a su jubilación cualquier persona a la que hoy le falten años de aportes”, pero el “rasgo controvertido” era que “el plan llega aún más allá”, habilitando “la obtención del beneficio a quienes nunca se hayan inscripto ni hayan aportado a la seguridad social”.

Esta reducción de sentido presentaba una tensión más radical entre la moratoria y el principio contributivo. En otra nota periodística³⁵⁹ se argumentaba que la incorporación de “personas sin aportes” al sistema previsional se había hecho “sin planificar de dónde saldrían los recursos y, por lo tanto, la carga está puesta sobre los propios jubilados que estaban en el sistema”, cuyos haberes se habían reducido al mínimo, debido a la postergación de los aumentos. Las jubilaciones vía moratoria parecían “fuera de lugar”: resaltándose su naturaleza no contributiva, su unificación institucional con las prestaciones “netamente” contributivas se presentaba como una desnaturalización de dicho principio y del sistema previsional en sí mismo, pues de aquel proviene su legitimidad. Como se deja ver, la trasmutación del problema de la insuficiente densidad de aportes al de la pura carencia de estos también

³⁵⁷ En un estudio de la UCA (Millán, 2012), las protecciones a la vejez se clasificaban en: no contributivas, lo que comprendía a las pensiones asistenciales tanto como a las jubilaciones por moratoria; y contributivas, que remitían a las jubilaciones “por años de aporte”. En cambio, en la ENAPROS, la clasificación diferenciaba las prestaciones contributivas, *semi-contributivas* (donde se ubicó a la moratoria) y las contributivas.

³⁵⁸ Según la ENAPROS había quienes computaban más de 25 años de aporte, el 6,4% de quienes se adhirieron al régimen.

³⁵⁹ “La oposición propone grandes cambios en el sistema jubilatorio”, *La Nación*, 16/07/2009.

simplificó la complejidad que había adquirido el régimen contributivo que, desde la década de 1990, comenzó a depender de forma creciente de recursos impositivos (Dvoskin, 2011; Arza, 2012; Costa, Curcio y Grushka, 2014).

En respuesta a estas críticas, los saberes estatales desarrollaron los argumentos más contundentes respecto del descentramiento del principio contributivo en la dinámica previsional y la necesidad de su reinterpretación. Según la ANSES, “durante el período 2000-2009 los ingresos por aportes y contribuciones fueron en promedio el 46,7% de los recursos totales del organismo, mientras que los que provienen de impuestos con afectación específica y de la masa coparticipable bruta representaron el 50,8%” (2011: 11). De modo que las fronteras entre lo contributivo y lo no contributivo eran más lábiles de lo que se suponía, en la medida en que las jubilaciones ordinarias “se encuentran fuertemente subsidiadas” por el Estado (MTEySS, 2011: 120), a través de recursos fiscales generales. La puesta de relieve de la participación estatal en el financiamiento del régimen previsional hacía visible la deuda entablada con quienes “no recibían un beneficio por no haber realizado aportes contributivos, pero que, sin embargo, financiaban de forma indirecta el sistema previsional” (*idem*). Respaldao las políticas sociolaborales oficiales y la expectativa de restauración del “trabajo decente”, los saberes estatales resaltaron que entre 2003 y 2011 el porcentaje de aportes y contribuciones había crecido en la masa de recursos que financiaban la ANSES, producto de la evolución del empleo.³⁶⁰

Pese a las transformaciones experimentadas en los modos de organización y financiamiento de la previsión social en las últimas décadas, las redes de *expertise* que cuestionaron la desnaturalización de la contributividad reinstalaron la frontera entre la figura de “aportantes al sistema”, como sus legítimos derecho-habitantes, y la de “no aportantes”. Este sujeto requería protección, pero se entendía que debía ser vehiculizada por otros sistemas institucionales, no fundados en la contribución ni en el trabajo. El informe de la Escuela de Economía Política de la UCA antes citado lo sintetizaba de este modo:

Mientras que a lo largo de la última década la cantidad de beneficios con aportes se reduce, el crecimiento en el pago de beneficios sin aportes ha sido intenso. Así se llega a una situación en la cual los beneficios contributivos, es decir de personas que cumplieron con todos los requisitos que fijan las normas previsionales, son ahora una minoría. (Colina y Giordano, 2012: 9)

Estos saberes impulsaron la constitución de un pilar no contributivo en la previsión social, con la finalidad de separar tales protecciones de aquellas contributivas en relación con

³⁶⁰ En el año 2003, la masa salarial explicaba solo el 34% del conjunto, pasando a representar el 55% en 2011 (Calabria y Gaiada, 2012).

las fuentes de financiamiento y los estatutos de derecho instituidos. En esa separación se encontraba la clave para preservar el estatuto y la calidad de los beneficios originados en el empleo “genuino”, aquel que, realizado en el ámbito mercantil, sostenía la capacidad de aporte monetario a los sistemas de seguro. La demanda de jerarquización de las protecciones derivadas del empleo formal apeló tanto a solidaridades corporativas como a concepciones individualistas de la protección, poniéndose en cuestión la ampliación de los sentidos de la contribución que la moratoria había movilizado, así como también qué tipo de trabajo era soporte de derechos previsionales en sentido estricto. Durante el año 2010, se conformó una alianza entre distintas fuerzas de la oposición (como la UCR, la Coalición Cívica, Proyecto Sur), con sectores minoritarios del oficialismo, para la presentación de un proyecto legislativo que sancionara el 82% móvil para las jubilaciones. El proyecto, aprobado en ambas cámaras legislativas, fijaba el haber mínimo en un 82% del salario mínimo, vital y móvil, e introducía cambios en la fórmula de movilidad orientados a revertir el achatamiento de la pirámide previsional. Con ello, la iniciativa buscaba reparar la injusticia derivada de la inobservancia de la adecuada retribución al “esfuerzo contributivo”.³⁶¹ Un veto presidencial en el año 2010 interrumpió el camino de la ley hacia su puesta en práctica, alegando razones presupuestarias, pero el conflicto permaneció abierto, entre iniciativas sindicales, parlamentarias y litigios en el terreno judicial. El ascenso de críticas sociales y políticas hacia las medidas adoptadas por el gobierno en el campo previsional generó condiciones para una gravitación más intensa de aquellas voces expertas que bregaban por una nueva reforma previsional, que resolviera de manera más estructural y definitiva los problemas de desprotección.

Las alternativas que apelaban a desacoplar la dupla trabajo/protección adquirieron, entonces, una renovada presencia en el debate público. A diferencia del debate de inicios de siglo, la idea de establecer un pilar no contributivo en la seguridad social se asoció más con el principio de necesidad, que con una inspiración universalista: se trataba de instituir un canal de acceso a la protección para quienes, previsiblemente, no estarían comprendidos en la institucionalidad contributiva. Precisamente, una falencia que se le asignó a la moratoria fue el hecho de haber contemplado a poblaciones en condiciones de pobreza, tanto como a las de

³⁶¹ El cálculo preveía la aplicación, al conjunto de jubilados y jubiladas, de la segunda sentencia de la Corte Suprema de Justicia en la Causa Badaro, del año 2007. Entonces la Corte había declarado la inconstitucionalidad del sistema de movilidad vigente, sancionada por la Ley de Solidaridad (año 1995), por la que se habían supeditado los aumentos de haber a la disponibilidad de recursos fiscales. En un segundo fallo, la Corte consideró que los aumentos establecidos por las administraciones kirchneristas habían sido insuficientes y ordenó la actualización retroactiva de los haberes para el período 2002- 2006, cuando solo el mínimo registró aumentos. En una nota de *La Nación* al respecto se explicaba que “según los jueces, en esos 5 años el ajuste debió ser del 88,5%”, siguiendo el aumento de las remuneraciones (“El proyecto prevé recomponer los haberes de toda la pirámide”, 19/08/2010).

ingresos medios.³⁶² Se consideraba necesario corregir esos desajustes, organizando el sistema según la capacidad de aporte.

Mientras que en el régimen contributivo debe prevalecer la proporcionalidad del monto del beneficio en relación a los aportes realizados, en el régimen no contributivo opera la redistribución solidaria entre la generación activa y la pasiva. El régimen no contributivo tendría que garantizar una prestación básica a todas las personas que superen determinada edad (por ejemplo, los 65 años sin distinción de sexo) y no cuenten con rentas que hagan innecesaria esta prestación. Este haber debería ser financiado con impuestos generales y sería sustitutivo de las moratorias y las pensiones no contributivas que se aplica en la actualidad. (...) Para la determinación del monto habría que considerar las necesidades básicas que tiene que cubrir un adulto mayor y las disponibilidades financieras de los impuestos con los que se va a financiar el régimen no contributivo. (Colina y Giordano, 2012: 4)

Desde CIPPEC se elaboraron una serie de propuestas para “una revisión amplia del sistema jubilatorio” (*La Nación*, 13/10/2010)³⁶³, con gran circulación mediática. El equipo responsable del manuscrito explicó que el veto presidencial de la aplicación del 82% móvil para los haberes los había impulsado a la reflexión, pues su efectiva inviabilidad abría la oportunidad de debatir más ampliamente la sustentabilidad y los objetivos del sistema previsional, considerando “la evolución demográfica adversa y el nivel de precariedad laboral que inevitablemente sumará más moratorias en el futuro” (Cohan *et al.*, 2010: 4). Como sus colegas de la Escuela de Economía Política de la UCA, las y los especialistas de CIPPEC propusieron un pilar no contributivo destinado a quienes no cumplieran con los 30 años de aportes requeridos por la normativa, a fin de superar las “moratorias circunstanciales” que no habían instituido “un derecho social permanente, aun cuando la fragilidad laboral que expulsa a muchos del sistema es un grave problema sin solucionar”. La “Asignación Universal para la Tercera Edad”, como la nominaban, era “una prestación básica para los adultos mayores que no hicieron aportes previsionales, de menor valor respecto del haber de quienes sí contribuyeron”. La frase condensa la jerarquía asignada al aporte monetario, obliterando otros sentidos de la contribución, como puede ser la realización de trabajos útiles para el conjunto social, aunque con escaso o nulo valor mercantil. Por otro lado, el cálculo del monto de dicha asignación no tomaba como referencia a los salarios, sino los umbrales estadísticos de la pobreza y una canasta alimentaria para adultos y adultas mayores. También se proponía contemplar en la determinación de los beneficios los aportes realizados al sistema, sumando a

³⁶² Observamos la activación del principio de necesidad en una serie de críticas desplegadas hacia la moratoria y difundidas en la prensa escrita. En la nota intitulada “La moratoria para jubilarse beneficia también a los ricos” (*La Nación*, 28/02/2012) se apuntaba que “casi la mitad del gasto por este concepto se destina a personas de ingresos medios y altos”. En la misma línea, en la nota “Jubilaciones de los que más tienen” (*La Nación*, 9/04/2012) se sugería que “por falta de control” la “moratoria para sectores carenciados también benefició a quienes no la necesitan”. Estos son algunos pocos ejemplos ilustrativos.

³⁶³ “Proponen una revisión amplia del sistema jubilatorio”.

la asignación montos proporcionales, teniendo a la jubilación mínima como tope. La histórica relación de oposición entre asistencia y seguridad social parecía reeditarse en la búsqueda de separar las protecciones fundadas en aportes de aquellas financiadas con recursos generales y en la jerarquía asignada a las primeras. De modo que el trabajo y la contribución tuvieron en estas propuestas una presencia indiscutida, pero sus contenidos eran distintos a los que asumieron en las políticas sociolaborales del período.

Desde entonces, y hasta fines del ciclo en análisis, la prensa escrita alertó, retomando estas redes de *expertise*, sobre la inminente crisis financiera del régimen previsional, explicándola por la extensión improvisada y desmedida de “beneficios sin aportes previos”. Un estudio hecho en esos años, por dos economistas de la Gerencia Estudios de la Seguridad Social de la ANSES, señaló que la población jubilada de los primeros siete deciles –sobre un total de diez- recibía del sistema previsional más de lo que había aportado (Calabria y Rottenschweiler, 2015). Sin embargo, el creciente protagonismo del Estado en la garantía de los seguros fue menos percibido que la inversión pública destinada a ampliar las protecciones hacia el trabajo informal. En la circulación mediática de los diagnósticos especializados, el problema del sostenimiento financiero del sistema se simplificó y aludió principalmente al sostenimiento de los individuos “sin aportes”. Según estas voces, la situación era la expresión de un cuadro más generalizado de déficit público, prolongado a costas del incremento de la presión tributaria.³⁶⁴ Se auguraba que la “abusiva presión tributaria” con la que se sustentaba “un gasto público desmesurado” induciría a un futuro “desaliento de la producción”, llevando a un círculo vicioso de caída económica (*La Nación*, 13/02/2012).³⁶⁵ La reorganización de las intervenciones sociales del Estado parecía crucial para atender a una cuestión fiscal que, de forma progresiva, se volvió central en los diagnósticos, enlazándose con un debate insoslayable sobre concepciones de justicia distributiva.

2.3. *El principio no contributivo como vía complementaria de protección. La Asignación Universal por Hijo*

En octubre de 2009, la sanción de la *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social* (AUH) supuso una innovación en el proceso de ampliación de las protecciones que venimos analizando, al asignarle al principio no contributivo un lugar central en la seguridad social. Ya desde los inicios del ciclo, éste había registrado gran relevancia entre las

³⁶⁴ “Desborde del gasto público” (*La Nación*, 3/04/2007), “Gasto público incontenible” (*La Nación*, 2/10/2010), entre otras.

³⁶⁵ “Abusiva presión tributaria y demagogia estatal”.

intervenciones dispuestas para ampliar la cobertura social, punto en el que la experiencia argentina convergió con la de otros países latinoamericanos. Desde 2003,³⁶⁶ las pensiones asistenciales siguieron una tendencia claramente expansiva: tanto en su cobertura horizontal, flexibilizándose las condiciones para acceder a ellas; como en el alcance cualitativo de las prestaciones, siendo una de las transferencias monetarias del Estado que más preservó su poder adquisitivo durante todo el período.³⁶⁷ Aun cuando el acceso se amplió extraordinariamente, y pese a la mayor generosidad de las transferencias, lo cierto es que las pensiones no contributivas preservaron una impronta asistencial, gravitando sobre su sujeto la idea de carencia e impedimento.³⁶⁸ En cambio, con la AUH, la pretensión de extender las protecciones desde la seguridad social supuso validar el principio no contributivo más allá de las figuras de la falla y la excepción, descentrando su referencia unívoca al registro asistencial y abriendo una puerta de entrada no residual al sistema. El Decreto N° 1.602, que le dio sanción, instituyó al interior del sistema de Asignaciones Familiares (AAFF) un nuevo componente que se añadió a los ya existentes (de tipo contributivo y de crédito fiscal en el impuesto a las ganancias para quienes superasen el tope de ingresos).³⁶⁹ Con su implementación, el 74,5% de la niñez y la adolescencia pasó a estar protegida, siendo la AUH responsable por el 25% de este espectro.³⁷⁰ Rápidamente, los campos experto y académico registraron la novedad que portaba esta intervención, al actualizar las tradiciones asistencial y de la seguridad social de manera simultánea (Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, 2011; Hintze y Costa, 2011; Grassi, 2012).

Más allá de sus diferencias, la moratoria y la AUH pueden pensarse como dos compases diferentes de una misma lógica de extensión de las protecciones sociales. En ambos casos, la

³⁶⁶ En agosto de 2003 se dictó el Decreto N° 582, por el que se adecuó la reglamentación de las pensiones no contributivas para la vejez, quitando el criterio de invalidez para acceder a ellas. Luego, en noviembre de 2005, el Decreto N° 1.450 estableció el derecho al beneficio para cónyuges de pensionados/as en caso de fallecimiento.

³⁶⁷ La afirmación se basa en una estimación propia, por la que comparamos las prestaciones con la variación del índice de precios, según cálculos de CIFRA y del IPC-9 Provincias. Junto con las pensiones no contributivas, la AUH también sobresale entre las transferencias de ingresos que más preservaron su poder de compra.

³⁶⁸ Las normativas que readecuaron los criterios para acceder a las pensiones no contributivas mantuvieron una disposición del año 1997, que establecía la realización de una encuesta socioeconómica en el domicilio de potenciales usuarios/as para establecer “el estado de necesidad del peticionante, la existencia de parientes obligados legalmente a asistirlo y el tipo, condiciones y características de la vivienda que ocupa (...)” (Decreto N° 582/2003). La condición elemental era no contar con “amparo previsional o no contributivo alguno”. La admisión se completaba con inspecciones periódicas para verificar la situación de los beneficiarios.

³⁶⁹ En 1996 las pautas rectoras de las Asignaciones Familiares fueron reformadas por la Ley N° 24.714, que simplificó el esquema de prestaciones y limitó el acceso a titulares con remuneraciones inferiores a \$1.500, focalizando los beneficios en las y los trabajadores asalariados registrados de ingresos bajos y medios. Acompañando este proceso, también se redujeron las alícuotas a cargo de la parte empleadora para su financiamiento, de 7,5% al 5% (Bertranou, 2010).

³⁷⁰ Un 42,5% de la cobertura se explica por el régimen contributivo de AAFF, un 3,2% por deducción de ganancias y un 4% por otros programas sociales.

imagen corresponde a la un desplazamiento desde la asistencia hacia la seguridad social. Desde la implementación de la moratoria, las pensiones asistenciales para la vejez se vieron descentradas en la cobertura de adultos mayores; mientras que la instalación de la AUH desplazó programas de transferencia condicionada de ingresos para familias en condición de vulnerabilidad, como el Plan “Familia Argentina” y el viejo “Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”. En ambos casos, la pretensión de expandir las protecciones sociales desde lo que se consideraba su matriz, la seguridad social, se fundó en el reconocimiento del trabajo informal como soporte del derecho a la *buena* protección, lo que condujo a una búsqueda de equiparación con los derechos a la seguridad social de las y los trabajadores formales. De acuerdo con un proyecto legislativo elaborado por el oficialismo antes de la sanción de la AUH,³⁷¹ resultaba “imperioso remediar la desigualdad de trato, considerando que el trabajador no registrado es víctima de su empleador y no puede ser privado de derechos por una decisión que, además de ilegal, le es ajena” (citado en Hintze y Costa, 2011: 168). De este modo, la seguridad social se constituyó, a través de diversos movimientos, en el campo institucional desde el cual distribuir ingresos y reconocer a los y las trabajadoras informales como sujetos legítimos de protección social, unificando al sujeto de trabajo en una misma institucionalidad protectoria.

Los saberes estatales remarcaron la continuidad entre la AUH y las medidas dispuestas en el campo previsional, reafirmando la coherencia del campo de reforma. La AUH se presentó en los discursos oficiales como “una extensión de los derechos que gozan los hijos de los trabajadores registrados” hacia el trabajo informal (MTEySS, 2014: 21).³⁷² La innovación que entrañaba la instalación del principio no contributivo en la seguridad social se explicó como un elemento necesario del proceso de reconstrucción de la institucionalidad laboral, que requería profundizarse y enfocarse en la inclusión de los colectivos más vulnerables del mundo de trabajo, aún no integrados en las regulaciones y protecciones propias del “trabajo decente” (Tomada, 2014: 78).

La premisa fundamental sigue siendo, desde el Gobierno Nacional, que la mejor política social es la generación de empleos de calidad, es decir empleos decentes según el concepto de la OIT. Pero lo cierto es que ese empleo de calidad es el empleo conocido, hasta mediados de los años setenta, como trabajo asalariado con cobertura social, con

³⁷¹ El proyecto legislativo originalmente presentado por el oficialismo difirió en algunos puntos con el decreto de sanción de la AUH. La principal diferencia radica en que, en el primero, la asignación no contributiva presentaba los mismos rasgos que la del sistema contributivo, contemplando el embarazo y las ayudas escolares anuales. Ambos componentes fueron instalados años más tarde, en 2011 y 2014 respectivamente.

³⁷² Como es sabido, la demostración de los controles sanitarios y de la asistencia escolar condiciona la permanencia en el sistema. El mecanismo se implementó reteniendo un 20% del monto mensual, dinero que solo puede cobrarse, al finalizar el año, habiendo cumplido los requerimientos establecidos. Caso contrario, la prestación puede ser suspendida hasta que se regularicen las condiciones educativas y sanitarias.

salarios dignos, con regulaciones laborales (...). La idea es que la extensión de las asignaciones familiares se oriente en el mismo sentido que la decisión, también tomada por el Gobierno Nacional, de aumentar la cobertura de las jubilaciones. Atrás de esto hay una idea que es la de fortalecer a la Seguridad Social como eje de la inclusión social. Es decir, establecer un nuevo estándar de protección social de aquí a futuro con un enfoque de derechos, basado en los derechos de la de Seguridad Social. (Roca, en Neri *et al.*, 2010: 18)

Ahora bien, la opción por expandir las protecciones de la seguridad social a partir del principio no contributivo planteó nuevos dilemas para los saberes estatales. ¿Hasta qué punto la redefinición de las vías de acceso a la seguridad social, en aras de contemplar al sujeto del trabajo informal, no ponía en cuestión la pretensión estratégica de restaurar el “empleo normal” y sus protecciones? ¿En qué medida este reconocimiento no ejercía una revisión estructural del sistema de seguridad social, que iba más allá de introducir formas de reparar, transitoriamente, la desprotección asociada a la informalidad laboral? En suma, al procurar reponer la seguridad social como matriz de la protección para el conjunto de trabajadores y trabajadoras ¿no se ejercía una actualización en la tradición del aseguramiento? Traccionado por estos interrogantes, el debate sobre la viabilidad y la deseabilidad de preservar la dupla trabajo/protección se reactivó en los últimos años del período en análisis. No fue, por cierto, una polémica privativa de Argentina. En la escena internacional encontramos una revitalización del debate sobre la alternativa de universalizar la protección social tras la crisis global de 2008, que imponía una preocupación generalizada por los problemas de empleo y las políticas contra-cíclicas a desplegar. Fue el momento de mayor circulación de la propuesta del sistema de Naciones Unidas de instituir un “piso de protección social”, retomada inclusive por organismos de la banca internacional, como el BM y el BID. Sin embargo, este aparente consenso general dio lugar a una intensa polémica sobre la institucionalidad para vehicular tales actos distributivos.³⁷³ Para el caso argentino, basta con observar la superficie de emergencia de la AUH para constatar la heterogeneidad de propuestas que apelaban al desacople entre trabajo y protección: establecer un ingreso universal para la niñez y la adolescencia,³⁷⁴ universalizar el régimen de asignaciones familiares,³⁷⁵ y ampliar los programas de transferencias condicionadas de ingresos, haciendo del Plan Familias la base de

³⁷³ En el sistema multilateral encontramos contrapuntos sobre el contenido y el estatuto de estos pisos mínimos: en algunos casos, se los postuló como el primer paso de una tendencia ascendente; en otros, como una red elemental dispuesta para evitar la caída en la pobreza extrema, cuyo diseño debía resguardar los incentivos al trabajo. Profundizamos este análisis en nuestra tesis de maestría, ver Lijterman, 2020.

³⁷⁴ El antecedente de la propuesta de un ingreso universal para la niñez se remonta a 1997, con el proyecto de ley presentado por la UCR con asesoramiento de Rubén Lo Vuolo, del CIEPP. En los años 2000, la UCR, la Coalición Cívica y el Partido Socialista realizaron proyectos legislativos siguiendo esta misma línea.

³⁷⁵ La universalización del régimen existente de AAFF recorre las propuestas del FRENAPO, en el tránsito al siglo XXI y, luego, del oficialismo y de la Iglesia Católica en su plataforma de “Ingreso Básico para la Igualdad y la Equidad en la Niñez” (BIEN).

“un sistema de protección social integral para toda la población [vulnerable]”, “con una mayor cobertura y una focalización más cuidadosa” (CEDLAS, 2008: 24).³⁷⁶ La AUH intervino sobre este campo de discusión.³⁷⁷

Las redes de *expertise* que habían bregado por el establecimiento de protecciones independientes de la inserción laboral veían en la sanción de la AUH el reconocimiento del carácter estructural de la informalidad laboral por parte del gobierno nacional, así como un avance parcial en la orientación que venían sosteniendo desde hacía más de una década. De acuerdo con un documento del CEDLAS, la AUH marcaba un “giro” en la política social nacional, basada “en la relevancia del empleo”, en función de las resistencias y los reclamos de “distintos sectores de la sociedad y la academia” por la implementación de “un programa masivo de transferencias monetarias” (Gasparini y Cruces, 2010: 15). En la misma línea, otros expertos resaltaron que, por primera vez, llegaba “un tema al ámbito político impulsado desde el ámbito académico, a partir del reclamo de movimientos sociales y de organizaciones independientes” (Lo Vuolo, en Neri *et al.*, 2010: 10). Sin embargo, los saberes estatales rechazaron expresamente que del reconocimiento del trabajo informal se derivara una negación de la visión estratégica orientada a restaurar el empleo regular y protegido. Por el contrario, la reparación de la condición de desprotección asociada con la informalidad se concibió como un objetivo conciliable con dicho horizonte. En el decreto de sanción de la AUH es posible rastrear este argumento. Mientras se admitía que, pese a la “mejora en la situación económica y financiera del país” y al “incremento del nivel ocupacional”, “subsisten situaciones de exclusión que resulta necesario atender”, se reafirmaba que la “solución estructural de la pobreza” radicaba en la expansión del empleo decente, vector predilecto para la “articulación del tejido social”.

De allí que la vía no contributiva de acceso a las asignaciones familiares no se instalara en nombre del mentado “desenganche” entre trabajo y protecciones, sino del reconocimiento del trabajo realmente existente en su conjunto, bajo el supuesto del tránsito futuro hacia la formalidad laboral y la seguridad social contributiva. Lo que sí se advertía en la fundamentación de la AUH era el carácter complejo de un proceso de formalización masivo como el propuesto, sus múltiples temporalidades y los heterogéneos dispositivos

³⁷⁶ Esta alternativa se examinó en un proyecto de investigación realizado por el CEDLAS en consultoría para el BID y el MDS. Se retomaban como antecedentes experiencias como la del IDH a nivel nacional y el programa “Ciudadanía Porteña”, de la Ciudad de Buenos Aires, que recreaban criterios más finos de focalización, “combinando elementos de aproximaciones de pobreza y tests de ingresos similares a otras experiencias de la región, como la ficha CAS en Chile o el SISBEN de Colombia” (Cruces y Gasparini, 2008: 32).

³⁷⁷ Podríamos parafrasear a Fraser (1991), en su afirmación de que toda interpretación es una intervención, invirtiéndola: toda intervención es una interlocución.

institucionales implicados, tema que abordamos en el Capítulo 3. La desprotección laboral que la AUH pretendía reparar continuó asociándose con una “injusticia pasada”,³⁷⁸ en tanto la persistencia de la informalidad laboral se explicó en gran medida como resultado de los efectos “de larga duración” del régimen de precariedad del empleo consolidado en los años noventa. Aunque el sujeto de la AUH se definió en términos amplios, en su fundamentación encontramos un particular énfasis en los segmentos de la economía informal de difícil reconversión, aquellos contingentes poblacionales que “habían quedado fuera de la dinámica del mercado de trabajo en los años noventa” y, más tarde, habían quedado expuestos a “una alta rotación e inestabilidad laboral”, comprometiendo sus capacidades laborales (MTEySS, 2010: 19).³⁷⁹ El acceso a la seguridad social de estas poblaciones no solo se presentó como una forma de reparación social, sino que también se constituyó en una estrategia del proceso de formalización, protegiendo sus ingresos económicos y resguardando sus capacidades humanas como una precondition para el mentado pasaje. Los saberes estatales advirtieron que el desmantelamiento del régimen de precariedad del empleo exigía tanto la reconstrucción de la institucionalidad laboral, como la renovación de sus objetivos y dispositivos.

Esto nos lleva a atender al tipo de revisión ejercida sobre la tradición del aseguramiento, entre la restauración y la innovación. Según los modos de concebir sus actualizaciones se asignaron distintos sentidos al principio no contributivo, ya como una estrategia complementaria al proceso de formalización, ya como un ensayo en aras de la invención de nuevas modalidades de protección social de cara al futuro. La AUH movilizó esta tensión en la medida en que –a diferencia de la moratoria en el campo previsional– sí implicó una reformulación de los parámetros de acceso al sistema de seguridad social, abriendo una nueva puerta de entrada por la vía no contributiva, de manera permanente, no excepcional. Nuestro trabajo de archivo sugiere que los saberes estatales estuvieron atravesados por heterogeneidades insoslayables en cuanto al horizonte de restauración o renovación de la seguridad social. Como enfatizaba Emilia Roca en las jornadas sobre la AUH organizadas por la AAPS y la Red Argentina de Ingreso Ciudadano, hemos de considerar que “la política surge de discusiones dentro de otros grupos de la sociedad pero también de discusiones al interior del Estado” (2010: 19). Se trató de un punto crítico para los saberes estatales, pues

³⁷⁸ Según el Decreto 1602/09, de creación de la AUH, ésta ofrecía “una *respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal*”.

³⁷⁹ La definición de un tope de ingresos como condición para acceder al beneficio, establecido en el salario mínimo, introducía un criterio de vulnerabilidad en la circunscripción del sujeto de protección y servía a la delimitación del espectro contemplado dentro de la heterogénea economía informal. Recordemos que la cuantía de los ingresos ha sido un elemento históricamente relevante en el campo especializado para diferenciar los segmentos informales más ligados con la evasión fiscal que con la precariedad y la exclusión.

remitía de forma directa al lugar y los contenidos del trabajo como “referente indiscutido de la seguridad social” (MTEySS, 2014: 9). “La principal pregunta a responder”, apuntaba un libro de divulgación del MTEySS, “es si la protección podrá seguir siendo producto del vínculo trabajo–beneficios sociales (ingresos, supervivencia, ciudadanía, estatus), si debe dissociarse y ser independiente, o bien, si existen alternativas intermedias” (Roca, Golbert y Lanari, 2012: 21). De la jerarquización del trabajo como fundamento de la protección no se derivaron respuestas unificadas a estos interrogantes en el interior del Estado.

La *expertise* ministerial cuestionó las propuestas de universalización de las protecciones en virtud del “determinismo” de los diagnósticos que las sostenían y por sus potenciales efectos regresivos en las regulaciones laborales. En un documento del MDS (2007), se señalaba que asignar un carácter irreversible a la tendencia hacia la flexibilización del empleo reducía el carácter político de las dinámicas rectoras del mundo productivo, desestimando las posibilidades de regularlas. En esta línea, se advertía la posibilidad de que tales propuestas fuesen capitalizadas por orientaciones políticas tendientes a la precarización de las normas de seguridad del trabajo (Roca, 2010a). Según el ministro Tomada, mientras los debates sobre universalización eran sumamente relevantes para los países europeos, en el contexto local “por responsabilidad de gestión y por convicciones” era un imperativo recuperar la institucionalidad laboral (2007: 80). Un documento del MDS sintetizaba estos argumentos de forma severa: “subsidiar la pobreza en forma universal y extendida” sería “absolutamente funcional a un modelo exógeno, que necesita que los pobres sean menos pobres para seguir medrando con los clientes del sistema” (2010: 58). Ello introducía un interrogante relevante, también presente en el debate internacional, respecto del riesgo de dualización social subyacente en la institucionalización de las protecciones no contributivas, lo que llevó a un cuestionamiento de las propuestas que las concebían como una red última de contención para conjurar las caídas en la pobreza extrema.

Se debería discutir que la universalización de las prestaciones de la seguridad (...) no conlleve la pérdida de derechos, y la distribución de los mismos recursos entre un número mayor de beneficiarios. Muchos economistas y científicos sociales cuyo origen podría encuadrarse en el neoliberalismo o que apoyaron las políticas de los años noventa ahora descubren los beneficios de la universalización, cuando en realidad están proponiendo distribuir los escasos recursos entre un número mayor de beneficiarios disminuyendo las prestaciones a niveles que resultan claramente insuficientes e inadecuados para mantener un razonable nivel de vida, sin caer en la indigencia y la pobreza. Otro camino sería profundizar la estrategia de crecimiento del empleo en condiciones de protección, y bajo las normas legales (es decir, “trabajo decente”, en la conceptualización de la OIT) que le permitan al trabajador y a su familia, tanto en la vida activa como en la vejez, acceder a prestaciones dignas basadas en derechos laborales y de la seguridad social. (Roca, 2005: 156)

Estos análisis cimentaron una activa recepción de las propuestas internacionales sobre los “pisos mínimos de protección social”, cuya difusión se expandió localmente a través de los centros de *expertise* vinculados con redes globales de saber, como CIPPEC. En el libro de divulgación *¿Piso o Sistema Integrado de Protección Social? Una mirada desde la experiencia argentina*, publicado por el MTEySS, Emilia Roca, Laura Golbert y María Estela Lanari se interrogaban por “el riesgo” que dicha plataforma entrañaba “de devaluar los estándares obtenidos en términos de protección social en los países en desarrollo (...)”, al introducir una posible “homogeneización a la baja de los derechos sociales” (2012: 9). Junto con estos análisis, la valoración moral y social del trabajo fundó un marcado escepticismo sobre la progresividad del desacople de las protecciones respecto del empleo. “No es lo mismo tener trabajo que sobrevivir con una renta precaria”, concluía un documento del MDS y agregaba: “es mucho más que un simple problema de distribución con justicia; se trata de la identidad de las personas, del compromiso con uno mismo y con la sociedad” (2007: 22). Este complejo de diagnósticos y perspectivas reforzaba la visión estratégica de recuperación del “trabajo decente” y de las protecciones típicas del empleo, lo que colocaba a la renovación de las normas de acceso y de distribución de la seguridad social en un momento propiamente transicional del proceso de integración social.

Sin embargo, en nuestro *corpus* documental encontramos otra serie de argumentos, principalmente en producciones del MTEySS, que problematizaron ciertos rasgos de la tradición local de aseguramiento y reconocieron la necesidad ya no de reconstituirla, sino de renovarla. Desde esta lectura, la superación del paradigma neoliberal no yacía en el retorno al Estado Social del primer peronismo. Roca, Golbert y Lanari señalaban que, en aquellos años, la consolidación de la seguridad social había consagrado la diferenciación entre la asistencia, dirigida a los “humildes y vulnerables” y mediada por la Fundación Eva Perón, y la protección destinada a “los trabajadores”. “Hoy”, argumentaban, “la propuesta de un sistema integrado de protección social abarca al conjunto de la población y no solo a los trabajadores cubiertos por la seguridad social (que participan en el mercado formal de trabajo)” (*ibid.*: 17). Las autoras visualizaban una serie de “alternativas intermedias” entre dos extremos, el desenganche y la restauración de la dupla trabajo/protección. Según esta lectura, era preciso reorganizarla. Tal convocatoria no fue necesariamente compartida entre el conjunto de saberes estatales, por el contrario, es una marca de su heterogeneidad.

La perspectiva de elaborar “alternativas intermedias” suponía un grado insoslayable de invención político-institucional, que desbordaba la tradición clásica del aseguramiento. La reconsideración del sujeto de la protección impulsaba, de forma concomitante, una

redefinición de sus contenidos y de los dispositivos para vehiculizarlos. En palabras de Roca, Golbert y Lanari, “la heterogeneidad del mapa social de nuestro país exige soluciones diferentes” (2012: 17): conciliar las políticas pasivas, típicas del *welfare*, con las de activación; las selectivas y las universales; el principio no contributivo y el no contributivo (*ibid.*: 61). Esta mixtura puede observarse en la AUH, aun cuando su vocación fue la extensión del régimen de AAFP hacia un espectro del mundo del trabajo históricamente desconocido. A diferencia del cuadro que, en el pasado, había motorizado la creación de dicho régimen, la AUH se fundaba en que, para parte del mundo del trabajo, no era posible suponer la existencia de un salario regular al cual complementar según la cantidad de miembros dependientes del hogar. La AUH perseguía la finalidad de generar, por sí misma, una cierta regularidad socio-económica que el trabajo no brindaba,³⁸⁰ un piso de ingresos “con monto certero, seguro y estable” para aquellos “trabajadores vulnerables”, afectados por la intermitencia y la inestabilidad laboral (MTEySS, 2014: 111). En este orden, es posible advertir un mismo terreno de preocupaciones con las propuestas de rentas ciudadanas y de transferencia condicionada de ingresos, respecto de la importancia de la distribución secundaria ante la lesión del trabajo como fuente de seguridad socio-económica.

De manera que en la AUH convergieron saberes heterogéneos y fue objeto de interpretaciones disímiles, incluso al interior del campo reformador. La tendencia hacia la renovación de la seguridad social estuvo tan presente entre los fundamentos de la AUH, como la apuesta por su reposicionamiento como matriz de protección. Esa heterogeneidad es la que nos permite relevar y comprender un rasgo distintivo de la política: aun definiéndose como una “estrategia complementaria” a la seguridad social contributiva (MTEySS, 2010: 51),³⁸¹ una especie de anomalía necesaria en el proceso de ampliación de las protecciones y de formalización del empleo, la AUH adquirió un estatuto permanente y se sancionó como un nuevo derecho a la seguridad social. Así, no se trató de una complementariedad en la residualidad respecto de la seguridad social contributiva. La AUH tomó de ella la lógica del derecho social y se imbuyó de un ideario de igualación de todos/as los/as trabajadores/as, pretendiendo correr las ideas de falla e inferioridad de las prestaciones no contributivas.

³⁸⁰ “Para los padres y tutores con trabajo informal, la asignación busca reforzar su salario, el cual por las propias condiciones de empleo, es en promedio menor que el del sector formal. Por otra parte, para aquellos padres y tutores desempleados, el ingreso representa un piso que aleja a los miembros de la familia de la emergencia alimentaria y de la indigencia” (ANSES, 2012: 18).

³⁸¹ En el citado documento, la AUH se entendía como una “estrategia complementaria para ampliar la cobertura social a aquellos que no eran sujetos de derechos por estar excluidos del sistema contributivo de la seguridad social”, mientras que “la promoción del empleo registrado” se definía “como la estrategia prioritaria para la inclusión social”.

La preocupación de los saberes estatales por la posible devaluación de los derechos sociales en “pisos mínimos de bienestar” y por el consecuente riesgo de dualización social movilizó un impulso constante por equiparar la AUH con las asignaciones familiares contributivas, lo que al cabo de los años fortaleció su capacidad protectora y su estatuto de derecho.³⁸² De hecho, los discursos oficiales resaltaron que los y las trabajadoras informales y desocupadas ingresaban al sistema en la misma institucionalidad que sus pares formales y en condiciones ventajosas en términos monetarios.³⁸³ Modificaciones al decreto original estrecharon la relación entre la AUH y las asignaciones contributivas: en 2011 se instituyó la Asignación Universal por Embarazo; en 2015, la ayuda anual por escolaridad; y, ese mismo año, todas las transferencias comenzaron a regirse por la ley de movilidad previsional. Además, se revisaron incompatibilidades originalmente establecidas con programas sociales, lo que supuso un mayor reconocimiento del derecho a la AUH, independientemente de la percepción de otros ingresos por parte del Estado. La relación de complementariedad no residual entre los componentes contributivo y no contributivo nos advierte sobre una reconfiguración de los límites entre la seguridad social y la asistencia, que acompañó al proceso de redefinición del sujeto de la protección.

Las condicionalidades en salud y educación, estipuladas para continuar percibiendo la AUH, sentaron la principal distancia con las asignaciones familiares contributivas. En el marco del movimiento permanente hacia la equiparación entre ellas y la unificación del sujeto de derecho en una misma institucionalidad, cabe preguntarse por los fundamentos que sustentaron su introducción, atendiendo a las tensiones antes abordadas entre la reposición y la renovación de la tradición local del aseguramiento. La dificultad en el análisis de las condicionalidades está dada por la heterogeneidad de sentidos que condensaron, de disímil temporalidad y filiación conceptual. De hecho, todas las alternativas que estaban en discusión para ampliar las protecciones previo a la sanción de la AUH incluyeron un contenido promocional, en salud y educación, al que se condicionaba la transferencia monetaria. No solo las propuestas de programas de transferencia condicionada de ingresos, que apelaban a un criterio de selectividad, sino que también se contempló en las distintas plataformas de ingreso

³⁸² “(...) Una de las cosas más importantes que logramos, con la Asignación Universal por Hijo, es equipararla a las Asignaciones Familiares, que cobran todos los trabajadores registrados. Y por lo tanto, quien tiene hoy una asignación universal por hijo porque es un trabajador informal, porque está en negro o porque no tiene trabajo, cuando pasa a la formalidad sigue cobrando esa misma suma, además del sueldo y además de la obra social y además de todos los derechos que significa el estar registrado (...)” (Cristina Kirchner, 23/02/2015, discurso de inauguración del Gasoducto del Noreste, Berazategui, Provincia de Buenos Aires).

³⁸³ En un documento de ANSES (2010) se señalaba que el monto de la AUH correspondía al máximo establecido por la escala de las AAFF.

universal, como las del FRENAPPO. Incluso entre quienes impulsaban las rentas ciudadanas se admitió la posibilidad de incorporar “co-responsabilidades promocionales”, no punitivas (Lo Vuolo, 2010: 5). Esta convergencia nos señala la extendida presencia en el debate local de la promoción y el desarrollo de capacidades humanas como contenido de la protección, aunque con sentidos heterogéneos. Los fundamentos de la AUH incorporaron la promoción de capacidades entre los objetivos centrales de la política, además de la distribución de ingresos, en particular al desarrollo infantil. En este sentido, las condicionalidades dispuestas se justificaron como un “incentivo para la inversión en el capital humano de los hijos” (ANSES, 2012: 20), visión que se basaba en la idea de que “una mejor educación abre las puertas a mayores oportunidades, ya sea para continuar la formación académica, para adquirir empleos de mayor calificación o para desenvolverse en sociedad de mejor manera” (*ibid.*: 19).

En esta definición de las condicionalidades observamos la confluencia de dos sentidos disímiles de la igualdad de oportunidades como principio de justicia. En su acepción más clásica, éste estuvo en la base de la expansión universal de los servicios públicos en Argentina, postulando las capacidades humanas como derechos en sí mismos, cuya realización y expansión debía ser socialmente resguardada. La salud y la educación fueron casos paradigmáticos al respecto. La AUH parece haber retomado esta inspiración, inscribiendo las condicionalidades en una apuesta de articulación intersectorial para garantizar el efectivo acceso a los servicios universales de salud y educación, registrando problemas de oferta en los distintos territorios. Ahora bien, simultáneamente, las condicionalidades retomaron el discurso del “desarrollo humano”, asociado con el problema del “pasaje” de la informalidad a la formalidad laboral y de la seguridad social no contributiva hacia la de tipo contributivo. Siguiendo los fundamentos de la AUH, la política pretendió llegar, prioritariamente, a los segmentos más precarios y vulnerables de la economía informal que, según los diagnósticos, requerían fortalecer tanto sus ingresos como sus condiciones de empleabilidad para avanzar en el proceso de formalización. Aquí, la inversión en capacidades –y, en particular, en capital humano– se retomó como un eslabón estratégico para quebrar el ciclo de reproducción intergeneracional de la pobreza (ANSES, 2012: 2). En este punto, la promoción perdió carácter general (como compromiso de la sociedad con el desarrollo de las capacidades humanas de todos sus miembros), resemantizándose como promoción de los grupos vulnerables. Bajo esta lectura, la igualdad de oportunidades se complementó con un principio de justicia basado en la diferencia, según el cual las poblaciones más perjudicadas por el mercado debían ser aquellas especialmente promovidas para compensar las

desigualdades de origen (económico, de género, raza, etc.).³⁸⁴ Es sintomático de ello el hecho de que, aun resaltándose los buenos resultados de la implementación de condicionalidades,³⁸⁵ no se haya planteado introducirlas al régimen general de AAFP, para contemplar el conjunto de los niños y las niñas.³⁸⁶ Las condicionalidades se asentaron en atributos de las poblaciones usuarias de la AUH reconstruidos como diferenciales respecto del sujeto de las asignaciones contributivas, con el que habían tendido a asimilarse.³⁸⁷ De este modo, la informalidad laboral se constituyó como una condición a ser reconocida y reparada, así como un estado cuya superación exigía una transformación subjetiva de las poblaciones afectadas. Estos léxicos novedosos sobre la “inversión” conectaron con elementos del modelo de asistencia y promoción (Arias, 2012; Campana, 2014) que, cimentado desde el desarrollismo en Argentina, consagró la transformación subjetiva como un objetivo de la intervención social y a la ayuda material como un vehículo de dicho proceso.

En esta misma línea, es posible rastrear una fundamentación moral de las condicionalidades, como parte de un proceso de reconstrucción de las obligaciones ciudadanas, que debían ser repuestas y renovadas junto con la institucionalización de nuevos beneficios. Las obligaciones relativas al cuidado de las y los hijos se plantearon como “corresponsabilidades” de los y las titulares de la AUH, cuyo cumplimiento cementaba su compromiso con el desarrollo de sí y, por esta vía, de la sociedad en su conjunto. Se trató, pues, de una dimensión subjetiva de los procesos de integración social, que hizo referencia a

³⁸⁴ “Otro de los objetivos principales de la medida es consolidar el vínculo de las familias de menores recursos con la educación y la salud infantil. Esta meta es a largo plazo y está sostenida por el monto de la asignación y exigida por las condicionalidades. El cumplimiento de las corresponsabilidades en estas dos áreas es fundamental porque implica romper con la cadena de la pobreza a futuro. En este sentido, la política busca detener la dinámica de la pobreza intergeneracional, atacando las falencias que venían sosteniendo con permanencia las poblaciones más vulnerables” (ANSES, 2012: 19)

³⁸⁵ En materia sanitaria, se señalaba que se había incrementado la tasa de control y vacunación de los menores de 6 años y durante el embarazo, por la articulación con el Plan Nacer (ANSES, 2014). En educación, los logros eran menos claros, pues se asociaban con la transferencia de ingresos más que a su condicionamiento: aumento de consumos culturales, acceso a la recreación, entre otras (Ministerio de Educación, 2011).

³⁸⁶ Mientras que las propuestas para hacer de la AUH una transferencia incondicional fueron esgrimidas por las redes expertas asociadas con la plataforma del ingreso ciudadano, la idea de extender condicionalidades promocionales en el régimen contributivo de asignaciones familiares la encontramos únicamente sugerida en un documento del CEDLAS (Gasparini y Cruces, 2010: 31). Una problematización similar la encontramos en un documento de la CEPAL (2010), en el que se interrogaban los riesgos de dualización social de las transferencias condicionadas de ingresos, así como los logros atribuibles a las condicionalidades en sí mismas.

³⁸⁷ Estos elementos nos permiten comprender que, a diferencia de otras experiencias internacionales, el sentido de la protección social como “inversión” en capacidades no haya movilizado en Argentina una reformulación de los sistemas protectorios en su integralidad. Ése fue el caso de ciertos países europeos que reconvirtieron sus políticas “pasivas”, típicas del *welfare*, en línea con la activación y la movilización de los individuos (Adelantado, 2017). En nuestro país, el contenido promocional se circunscribió a las transferencias no contributivas de ingresos dirigidas hacia las y los trabajadores vulnerables, bajo la expectativa de un tránsito: al mercado de trabajo formal, a la seguridad social contributiva, a la plena integración.

la pertenencia a un mismo universo de valores morales.³⁸⁸ Una precondition de los procesos de reinserción en el mercado laboral. El condicionamiento de la transferencia monetaria al cumplimiento de esas “corresponsabilidades” fue destacado por especialistas y referentes políticos como un elemento que generaba mayor adhesión en la opinión pública hacia las transferencias de ingresos públicos, en comparación con las incondicionales.³⁸⁹ En este punto rastreamos la huella del problema de la contributividad que venimos examinando, pues las condicionalidades adquirieron parte de su sentido como respuesta al problema de legitimidad abierto por la percepción de transferencias monetarias sin la contrapartida de aportes a los sistemas de protección. El aporte, tanto como el trabajo, delimitaría una condición moral para el acceso legítimo a la protección, aglutinando valores como la responsabilidad y el esfuerzo. En consecuencia, las protecciones sin un correlato de aportes devendrían legítimas apelando a la “diferencia” de las poblaciones usuarias, más que a la pretensión de su equiparación con quienes se reconocen como aportantes. En este sentido, la lógica de la seguridad social a la que la AUH apeló, asentada en el derecho social y a la invocación del trabajo como su fundamento, fue puesta en tensión por el principio de la necesidad, caro al campo asistencial, según el cual son las condiciones particulares, más que la pertenencia a una categoría general, las que sientan el merecimiento al amparo social.

Consideramos que las resonancias con la tradición asistencial en la fundamentación y el despliegue de la AUH parecen haber emergido en respuesta al novedoso problema de la contributividad, abierto frente a los procesos de redefinición del sujeto de la protección y de los límites históricamente establecidos con la seguridad social. No se trató de una mera reposición o reactualización de esos elementos de saber, pues registramos desplazamientos relevantes en dicho acervo: la definición del sujeto de la AUH por la pertenencia a la categoría de “trabajar”, más que por la condición de vulnerabilidad; la centralidad del objetivo de distribución de ingresos, sin subordinarlo a la promoción; la consideración de las capacidades humanas como un derecho en sí mismo, que supuso el reconocimiento del carácter social de su realización (o bien, de su limitación). Todos estos puntos constituyen

³⁸⁸ Algunos análisis advirtieron la persistencia de una concepción tutelar de las poblaciones pobres, pues las condicionalidades portaban el supuesto de que era preciso observar el cumplimiento de las obligaciones parentales en esos grupos familiares, mas no en los de las familias asalariadas. También se dieron una serie de discusiones relativas al tipo de condicionamiento introducido, abordándose en la literatura especializada las tensiones entre los derechos de los niños y niñas y las obligaciones de sus cuidadores (v.gr.Grassi, 2012; Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2014; Danani, 2017a).

³⁸⁹ En el marco de un proyecto de investigación del CEDLAS, con apoyo del Banco Mundial, se implementó la *Encuesta de Percepción de Planes Sociales* (2006- 2008), según la cual tanto “pobres” como “no pobres” coincidían en “la importancia de desarrollar actividades en el marco de los programas sociales”, declarando un 87% de las personas encuestadas que “para mantener un plan los beneficiarios tenían que hacer alguna actividad a cambio, como trabajar o hacer controles de salud a los hijos” (Amadeo en Cruces *et al*, 2008: 61).

problemas que afloraron en la yuxtaposición entre las lógicas de la asistencia y la seguridad social, cuyos modos de reflexión y tratamiento resultaron centrales en la reelaboración de las fronteras entre ambos campos y, por ende, en las formas de integración social. En ese sentido, fueron interrogados en todo el campo especializado local, perfilándose otras modalidades posibles de constituir la relación entre esos sectores.

2.4. Estatutos de la protección no contributiva: críticas, evaluaciones y propuestas de reorientación de la AUH

Por la heterogeneidad de saberes en que se fundó, la AUH fue irreductible a las alternativas previamente discutidas para intervenir sobre la extensión de la desprotección social, las transferencias condicionadas de ingresos y las rentas universales. Ello movilizó una serie de disquisiciones sobre la “naturaleza” de la política y su novedad en términos de orientación. ¿Representaba “un cambio de paradigma” o, por el contrario, era solo “un dato más en el proceso de re-estructuración de las políticas [sociales] desatado por la retracción de las tradicionales instituciones del Estado de Bienestar argentino”? (Lo Vuolo, 2009: 6). De las respuestas a estos interrogantes se desprendieron evaluaciones disímiles sobre los resultados y efectos políticos de la AUH, que autorizaron propuestas de distinto alcance para revisar su diseño. De forma esquemática, es posible diferenciar una serie de discusiones sobre los fundamentos de la política de otras que, despejando esa cuestión, asumieron una lógica más pragmática y se enfocaron en sus impactos. Mientras que las primeras registraron mayor difusión con el anuncio y puesta en práctica de la AUH, progresivamente perdieron centralidad en el debate público, pasando a concentrarse en el ámbito académico.³⁹⁰ Entonces, las voces expertas más audibles reconocieron la innovación en términos de “paradigma” que entrañó la AUH y destacaron potenciales efectos negativos y exclusiones, que justificaron ciertas revisiones sobre su diseño. Sin centrarse en sus fundamentos, esos argumentos proponían cambios de sentido en la política, como veremos a continuación.

Las redes de *expertise* nucleadas en la propuesta del ingreso ciudadano concluyeron “la permanencia [de la AUH] dentro del paradigma vigente” (Lo Vuolo, 2009: 6), en línea con la expansión del campo asistencial mediante las transferencias condicionadas de ingresos. Si bien se reconocían diferencias significativas con estos programas, relativas al descentramiento

³⁹⁰Acordamos con la observación de Hintze y Costa (2014), quienes señalan que, al momento de la sanción, se dio una disputa por la legitimidad de la política, mientras que en los años posteriores ésta se desplazó hacia un debate sobre sus “limitaciones”, registrándose un consenso transversal sobre la conveniencia de su existencia.

de la pobreza como condición de acceso al beneficio,³⁹¹ se consideraban una expresión de la readecuación de dicha plataforma en función de “las deficiencias de los programas ensayados previamente” en el país (*idem*). Desde esta mirada, se rechazaba la idea de que la AUH significara un paso adelante hacia la universalización, como rezaban los discursos oficiales, reforzando la vigencia de la propuesta original del ingreso universal para la niñez. Según Lo Vuolo, intervenciones como la AUH constituían una “alternativa competitiva”, incluso un “obstáculo para el avance del ingreso ciudadano”, pues su legitimidad se basaba en las características que, precisamente, las distanciaban de dicha propuesta: la selectividad, la condicionalidad y la administración independiente del sistema tributario (2010: 7- 8). Basados en la idea de que el impacto distributivo de la AUH sería mayor si se financiaba con impuestos a “los ingresos personales, los patrimonios y el capital” (*idem*), especialistas pertenecientes a la fracción opositora de la CTA cuestionaron que los recursos provinieran de la seguridad social, ya que implicaba una “carga excesiva sobre los ingresos del trabajo”, tal como planteaba Lo Vuolo (*ibíd.*: 23). Estos saberes perfilaron un diagnóstico de preocupante insostenibilidad financiera de la política, surgida de la “deuda flotante” en el interior del sistema previsional con los y las aportantes, cuyos haberes eran inferiores “a lo que establece la ley” (*idem*). Como en el caso de la moratoria previsional, la discusión condujo a la puesta en cuestión de la relación entre los beneficios contributivos y los no contributivos, como se expresa en el siguiente extracto de un documento de la CTA:

La asignación la pagamos los trabajadores y los jubilados. Esta asignación se paga con los recursos de la ANSES. ¿Qué significa esto? Que el dinero que aportamos los trabajadores, en lugar de garantizar el 82% móvil para los jubilados termina financiando, entre otras cosas, la nueva asignación. Entonces como siempre los pobres nos bancamos entre nosotros. Sobre todo porque el 80% de los jubilados sigue cobrando un haber mínimo de miseria (\$895) mientras que no se cobran impuestos a las rentas mineras, financieras, agropecuarias, a las grandes herencias y patrimonios y otros beneficios de los que gozan los capitales más concentrados de la economía. Una sociedad igualitaria exige que los sectores más acomodados de la misma y con mayor riqueza sean parte del financiamiento de esta medida. (CTA, 2010: 8)

Se concluía, entonces, que la inspiración de la AUH no era universalizante en sentido propio, lo que se traducía en rasgos característicos de su diseño (en términos de su financiamiento, su población objetivo y las exclusiones registradas, y los condicionamientos) y de sus efectos políticos, consistentes en una incidencia distributiva leve –centrada en la reducción de la indigencia–, la reproducción de un sesgo familiarizante (Arcidiácono *et al.*, 2012) y la continuación de un “sistema de transferencia dual” entre componentes

³⁹¹ En este sentido, se destacaba primero que la población objetivo tomaba como referencia la situación laboral (y no de vulnerabilidad) y, segundo, que el tope de ingresos se fijaba en el salario mínimo y se calculaba en base a lo percibido por el adulto titular y no por todo el grupo familiar.

contributivos y no contributivos (Salvia, 2011: 8). A diferencia de estos planteos, las redes de *expertise* que venían elaborando propuestas tendientes a la masificación de las transferencias condicionadas de ingresos, no se dedicaron a la crítica de la AUH en términos de sus “fundamentos”. Si bien se reconocía que ésta no era universal en términos estrictos, se enfatizaba que, en términos prácticos, tendía hacia la universalización, por lo que significaba “un avance en la dirección correcta en términos de política social” (Cruces y Gasparini, 2010: 3), sentando una “oportunidad histórica para garantizar un mínimo de bienestar a las generaciones presentes y futuras” (*ibíd.*: 30). A diferencia de la moratoria previsional, la institucionalización de un componente no contributivo para ampliar las coberturas sociales parecía trazar una respuesta de largo alcance al problema de la desprotección, dándole a la asistencia un estatuto político-jurídico estable. Así, estos saberes se detuvieron en la evaluación de los impactos y resultados de la política, generando recomendaciones para adecuar su diseño, fortaleciendo su estructura y sustentabilidad financiera.

Se trató de una aproximación eminentemente técnica, que rehuyó de debates filosóficos y sobre concepciones de justicia, distanciándose a la vez de aquellos discursos morales de inspiración conservadora que cuestionaron la AUH al momento de su sanción, por su supuesta afrenta a la ética del trabajo y el esfuerzo. Gasparini y Garganta (2015),³⁹² del CEDLAS, observaban con preocupación que “cada vez más opiniones objetan el uso de fondos públicos para transferencias sociales y subrayan los efectos negativos sobre la cultura del trabajo e incluso sobre las decisiones de fecundidad”. Evaluaban que “la discusión suele derivar rápidamente en ideológica”, entre quienes defendían la política y negaban la existencia de esos posibles efectos perniciosos y quienes la descalificaban, ignorando sus impactos positivos. En este punto, desde el CEDLAS y otros centros de *expertise*, como CIPPEC, se destacó que “la evidencia sobre los efectos de la AUH es exigua en buena parte debido a la escasez de información”, lo que cuestionaba el “hermetismo” en su gestión y monitoreo y explicaba la pérdida de legitimidad “de una política nacional de enorme interés público” (*idem*). Bajo esta perspectiva, el debate en torno a la AUH tenía una raíz técnica, más que política. Esta red de *expertise* insistió en la necesidad de que, desde el gobierno, se convocara “a la sociedad civil y la comunidad académica” en tanto cuerpos de control de la AUH, propuesta en la que yacía la expectativa de una evaluación transparente y abierta que superase los “obstáculos a la evidencia” (*idem*). Desde el CEDLAS en particular se encaró una serie de estudios sobre los desincentivos asociados con el diseño de la AUH, pues “solo la evidencia

³⁹² “Los desafíos de la Asignación Universal por Hijo”, disponible en: <http://focoeconomico.org/2015/04/05/los-desafios-de-la-asignacion-universal-por-hijo/>

empírica puede arrojar luz sobre la existencia y magnitud de estos potenciales efectos” (*idem*).

La cuestión de los (des)incentivos de ciertos comportamientos de los y las usuarias de programas sociales se presentó como una cuestión fáctica, cuando constituye todo un lenguaje para interpretar socialmente la necesidad y conveniencia de su existencia. Progresivamente ganó centralidad en la agenda de estas redes de saber, desplazando otras preocupaciones, como las relativas a los criterios de focalización. En los años previos a la sanción de la AUH, encontramos una serie de documentos dedicados a ensayar distintas combinaciones de mecanismos de focalización y evaluar sus impactos en la cobertura y la reducción de la pobreza (Cafferata et al., 2006; Cruces y Gasparini, 2008). Con la implementación de la AUH estas inquietudes fueron descentradas, en virtud de que se diagnosticó que la inversión pública en ella era aceptable y los criterios fijados correctos, mientras que un avance más definido en la implementación de un programa focalizado masivo se enfrentaba a numerosas limitaciones técnicas y políticas. Según se argumentaba, aunque la amplitud de las condiciones de acceso a la AUH podía introducir ciertas “filtraciones” de hogares de ingresos medios, se trataba de un “costo inevitable” ante la improcedencia para el caso argentino de otras técnicas sencillas de focalización, como las de tipo geográficas, por nivel educativo o indicadores de NBI (Gasparini y Cruces, 2010: 40).³⁹³ Desde entonces, la cuestión de los efectos comportamentales de la política delimitó un núcleo de estudio imprescindible, pues activaba las fibras más controvertidas del debate público. Aun cuando las investigaciones sobre el impacto de las condicionalidades en la salud y la educación de las familias no fueron del todo concluyentes, debido a la dificultad de aislar los logros explicables por la transferencia monetaria, la valoración de las mismas fue generalizada y las recomendaciones se limitaron a revisar las puniciones frente al incumplimiento. En cambio, los efectos en los comportamientos laborales de los y las adultas titulares fueron objeto de mayor controversia.

Las investigaciones del CEDLAS fueron relevantes en el señalamiento de un “probable desincentivo del programa a la formalización laboral”, con un “impacto relativamente grande”, según el cual “la probabilidad de formalización de los elegibles se reduce alrededor del 33% respecto de lo que hubiera ocurrido en ausencia del programa” (Gasparini y Garganta, 2015). Según los economistas, el efecto no tenía que ver con la informalización de empleados y empleadas formales, sino que consistía en el desaliento al tránsito desde puestos informales hacia otros registrados, tan estratégico para la programática oficial. Aunque los resultados del estudio fueron provisorios y se basaron en muestras limitadas, registraron una

³⁹³ La improcedencia en la aplicación de estos criterios para el caso argentino se debía a que no se constataba superposición entre ellos y la pobreza monetaria.

considerable circulación mediática.³⁹⁴ En una entrevista para *La Nación*, Cruces señalaba que cuando iniciaron esta línea de investigación había sido “políticamente incorrecto decir que el Jefes tenía ese problema, (...) [pero] ahora hay evidencia de que algo similar puede estar pasando con la AUH y hay maneras de ir ajustando las cosas”.³⁹⁵ El desarrollo disciplinar que logró la economía del comportamiento en Argentina, desde inicios de los años 2000, se tradujo propiamente en productividad política con el debate sobre los efectos de la AUH.

Algunos estudios del CEDLAS fueron retomados por el arco opositor al oficialismo para fundamentar propuestas de adecuación de la AUH y, a la inversa, consultados sobre el futuro de estas políticas, sus referentes remitieron a esas propuestas en circulación. El avance más claro en este sentido fue el proyecto de ley presentado por Federico Sturzenegger,³⁹⁶ diputado nacional por el Partido Propuesta Republicana y miembro de la *Fundación Pensar* a él asociada, que establecía la posibilidad de que titulares de la AUH que transitaran al empleo formal pudieran mantenerla por un lapso de tiempo, haciéndola compatible con él. Argumentaba la propuesta³⁹⁷ señalando que, según “trabajos de economistas de la Universidad de La Plata”, “la gente no se anima a irse a un trabajo formal, más allá de que pasa a cobrar la asignación familiar” por lo que “habría que discutir que la Asignación no se pierda si conseguís trabajo”. La circulación mediática de estos saberes no visibilizó la controversia experta al respecto.³⁹⁸ A contrapelo de las estimaciones del CEDLAS, otros estudios concluyeron que la AUH no registraba desincentivos significativos en el mercado laboral (Maurizio, 2011; Maurizio y Monsalvo, 2017), sino que fijaba un piso salarial mínimo para actividades de suma precariedad, y que de hecho había alentado la activación de

³⁹⁴ De hecho, las conclusiones del CEDLAS variaron en el tiempo. En un primer estudio se señaló que el desincentivo en el proceso de formalización se acotaba a trabajadores/as secundarios del hogar y a aquellos/as titulares con hijos pequeños, que podrían beneficiarse de la AUH en un tiempo largo. Años más tarde, se señalaba que el efecto negativo de la AUH se registraba en la reducción de cantidad de horas trabajadas por mujeres vulnerables (Garganta y Gasparini, 2017).

³⁹⁵ “Guillermo Cruces: No hay que hacer políticas sociales para una estructura productiva que ya no existe”, *La Nación*, 18/01/2015.

³⁹⁶ Sturzenegger se formó como economista en la Universidad Nacional de La Plata y, en los años noventa, realizó un doctorado en el *Massachusetts Institute of Technology*. Al volver a Argentina, combinó la gestión pública, la inserción en el mundo empresarial en el rubro energético y la labor académica como decano en la Universidad Di Tella. Su trayectoria política estuvo marcada por su conocimiento experto: en 2001 fue nombrado Secretario de Política Económica, durante la presidencia de De La Rúa; en 2008 fue nombrado como Presidente del Banco Ciudad, por el entonces jefe de gobierno Mauricio Macri; y desde 2013 se involucró en la política partidaria de forma plena, al asumir como diputado nacional del PRO. Ya con la asunción de Macri como presidente, en 2015, fue nombrado como Director del Banco Central de la República Argentina.

³⁹⁷ “Federico Sturzenegger: Cristina ha hecho un giro en el gasto público que dificulta el combate contra la pobreza”, *La Nación*, 9/06/2013.

³⁹⁸ Este problema se relevó en una publicación editada por la ANSES y el MDS en el año 2017, donde se barajaron distintas propuestas de rediseño de la AUH, como “vincular los beneficios con un índice de vulnerabilidad construido a partir de una ficha social que incluya un número grande de criterios”, o “incorporar en el sistema integrado componentes temporarios para fomentar la formalización” (Cetrángolo y Curcio, 2017).

miembros de hogares beneficiarios al incrementar los recursos necesarios para la búsqueda de empleo (Groisman, Bossert y Sconfienza, 2011).

Progresivamente, la discusión política y especializada sobre la AUH viró hacia la evaluación de los impactos y las recomendaciones para alterar su diseño, descentrando el debate sobre los fundamentos y a las redes de saber que plantearon un debate respecto del sentido de la universalidad. Pese al desplazamiento del debate desde un terreno político-filosófico hacia otro pragmático, los problemas planteados estuvieron lejos de ser propiamente técnicos, interpelando el estatuto de las protecciones no asentadas en contribuciones monetarias: el financiamiento de la política proveniente de la seguridad social y los “desincentivos” al trabajo y la formalización. Con otros contenidos, también en el caso de la AUH se replicaron los dilemas relativos a la contributividad y los grados de igualdad pasibles de ser construidos en el mundo del trabajo.

3. Asistir, promover, asegurar. La tradición asistencial reformulada

De acuerdo con lo analizado, aun con disonancias y ambigüedades, el reconocimiento del trabajo informal como soporte de derechos sociales supuso un proceso de desnaturalización de la histórica relación de oposición entre la seguridad social y la asistencia en Argentina. La incorporación de su sujeto en el campo de la seguridad social reconfiguró las “clientelas” típicas de ambos sectores, movilizándolo un proceso complejo –heterogéneo y, en ocasiones, contradictorio- de reposición, revisión y actualización de la tradición local de aseguramiento. En un proceso simultáneo, el estatuto de la asistencia fue continuamente puesto en tensión (Danani *et al*, 2018). Las poblaciones otrora interpeladas como pobres por las políticas asistenciales pasaron a ser reconocidas como parte del registro laboral, en ocasiones tensionando procesos históricos de desconocimiento de ciertas labores y de sus sujetos como “productivos”. En este sentido, la problematización de la informalidad laboral supuso la operación, conceptual y operativamente dificultosa, de exclusión de un espacio ideal de *no* trabajo, de cuyo sujeto se ha ocupado históricamente la asistencia. Este problema fue el terreno de reemergencia y actualización de los saberes asistenciales, punto que abordamos en este apartado, completando nuestro recorrido de los debates especializados sobre la política social y su relación con la cuestión de la informalidad.

Como apuntamos en tramos anteriores de la tesis, la problematización de la informalidad laboral coincidió con la alteración de las históricas representaciones del espacio ideal del *no* trabajo, que dejó de asociarse de forma unívoca a la falta de actividad. Antes que

inactivo o desempleado, su sujeto se definió por la inempleabilidad para el mercado laboral, condición revestida de sentidos heterogéneos según los saberes que la tematizaron. Durante el período de estudio, el tratamiento del *no* trabajo involucró una serie de intervenciones orientadas al fortalecimiento de capacidades humanas y a la integración socio-productiva de los individuos, que escaparon de la lógica del aseguramiento, a la que los saberes estatales dieron centralidad. Al posicionarse el trabajo regular como horizonte de la integración, el deber ser de las intervenciones sociales dirigidas hacia las poblaciones inscriptas en ese espacio ideal fue promover su reconversión productiva, asumiendo centralidad en este proceso la rehabilitación de capacidades laborales lesionadas por la exclusión duradera del mercado. En los segmentos más precarios de la economía informal, la formalización demandaba una precondition: una transformación subjetiva, cultural y moral, que sentara las bases para la vuelta a la actividad plena. En ocasiones, se hizo referencia a “la recuperación de la cultura del trabajo”, lo que nos señala que tal transformación trascendía el cultivo de atributos técnicos o saberes escolares y se extendía hacia valores morales y disposiciones culturales en sentido amplio. Acaso la creación del Seguro de Capacitación y Empleo,³⁹⁹ en el año 2006, bajo la órbita del MTEySS, ilustre la imposibilidad de aseguramiento de las poblaciones ubicadas en el difuso límite con el *no* trabajo. Justamente, los saberes estatales presentaron esta política como una nueva modalidad de seguro de desempleo, no contributivo y destinada a trabajadores y trabajadoras informales, cuya prestación monetaria se combinó con acciones de búsqueda laboral, terminalidad educativa y capacitación. Puesto que el problema diagnosticado y el sujeto proyectado eran irreductibles al desempleo clásico, la política se desplazó del aseguramiento hacia la activación.

La dimensión promocional de las intervenciones dispuestas alrededor del *no* trabajo conectó con el acervo de saberes y de prácticas del campo asistencial. La disposición institucional de este conjunto de acciones nos señala tal conexión. Mientras que se reservó al MTEySS la intervención orientada a sujetos que –se estimaba– podrían retornar al mercado laboral en el corto y el mediano plazo, el MDS se dedicó al tratamiento de las poblaciones definidas por su condición de vulnerabilidad, por una exterioridad más marcada respecto del mercado laboral y por la cercanía con la condición de inempleabilidad. Los discursos oficiales bautizaron como “estrategia productiva” al conjunto de políticas desplegadas desde el MDS para la integración socio-productiva. Podemos datar el inicio de esta estrategia en el año 2004, con la implementación del “Plan Manos a la Obra” (PMO), que otorgaba subsidios

³⁹⁹ Decreto N° 336/06.

individuales y colectivos para el desarrollo de emprendimientos productivos en territorios de “alta vulnerabilidad social y [con] necesidades básicas insatisfechas” (Resolución MDS N° 2458/04).⁴⁰⁰ En 2009, la creación del Programa “Ingreso Social con Trabajo” (PRIST), más conocido como “Argentina Trabaja”, constituyó un punto de inflexión en este curso de acción, pues se presentó como una estrategia de creación directa de puestos de trabajo por parte del Estado en la economía social de base local y comunitaria. Según el decreto de su creación (N° 3182/2009), tenía por objeto “conformar cooperativas de trabajo proveyéndoles capacitación y asistencia técnica permanente”, lo que dio a la economía social una renovada centralidad en los esquemas de inserción socio-productiva.

La “estrategia productiva” del MDS se caracterizó por la combinación de tres elementos: la valoración de la distribución de ingresos, que dio cuerpo a la asistencia material; el impulso estatal del “trabajo digno” (“comunitario” y “organizado”) en la economía social, que materializó la dimensión promocional de la intervención; y la intersección con modalidades de aseguramiento de las poblaciones objetivo que, habiendo ingresado al campo asistencial por su asociación con el *no* trabajo, al involucrarse en los circuitos de la economía social local pasaron a ser redefinidas por los discursos oficiales como trabajadoras, lo que planteó el problema de la equiparación en materia de derechos laborales. En suma, la “estrategia productiva” del MDS intervino sobre el *no* trabajo, licuándolo como espacio simbólico, al reinscribir a su sujeto en el registro productivo.

En esta etapa, y en función de la profundización de las políticas instrumentadas desde el MDS, surge como imperiosa la necesidad de gestionar nuevas herramientas e instrumentos específicos que coadyuven a consolidar un mecanismo central de distribución del ingreso, propiciando al empleo como instrumento de integración social (...). El PRIST tendrá por objetivo fundamental la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, a través de la generación de nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores. (...) El trabajo con las cooperativas ayuda a las comunidades a construir una organización social. Se ha avanzado mucho pero es necesario seguir apoyando su consolidación. (MDS, 2010: 147)

Las redes profesionales y de *expertise* vinculadas con la asistencia reivindicaron para sí la intervención sobre el *no* trabajo, retomando y actualizando la tradición del campo para encarar su transformación. La relación establecida entre asistencia, promoción y trabajo

⁴⁰⁰ “Dichos subsidios son los destinados a personas físicas, organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y personas de existencia ideal, que agrupen sectores de población con alta vulnerabilidad social y población en general con necesidades básicas insatisfechas (...)El desarrollo de habilidades en gestión y en trabajo de los emprendedores o red de emprendedores beneficiarios, actuando también como una inyección para generar nuevos proyectos de los distintos actores sociales, recreando lazos solidarios y generando espacios de trabajo en común. Asimismo es una herramienta que permite llegar en tiempo oportuno a satisfacer las necesidades agudas, emergentes o especiales que puedan llegar a presentar los beneficiarios de subsidios” Resolución MDS N° 2.458/2004.

articuló novedosos enfoques sobre la pobreza y reactivó viejas memorias. Elementos del discurso promocional, vinculado históricamente con el desarrollismo, se actualizaron bajo las conceptualizaciones sobre la multidimensionalidad de la pobreza y el lenguaje del desarrollo humano. Estos saberes fundaron la idea de que la asistencia material debía acompañarse por una acción promocional que fortaleciera los capitales humano y social, cuya distribución se encontraba en la base de la desigualdad. Se trataba de un plano de la intervención social del Estado que solo podía realizarse mediante un abordaje atento a las singularidades territoriales y familiares, que exigía proximidad, marca histórica de la tradición asistencial. La heterogeneidad asignada a los problemas sociolaborales y los sectores populares reforzó la búsqueda de aproximación: antes que cuantificar problemas, era preciso cualificarlos y diferenciarlos, delimitar los perfiles poblacionales afectados y seguir la evolución en el tiempo de los procesos de recomposición social que protagonizaban familias y territorios.⁴⁰¹

La gestión del *no* trabajo convocó y constituyó unos *saberes próximos*, pues asistir y promover conforman acciones que solo pueden desarrollarse en la cercanía, en los territorios locales y de manera personalizada. Asimismo, la cercanía se presentó como una condición necesaria para tejer un perfil asistencial comprometido con “dar respuesta a la gente”, punto en el que se pretendió establecer una distancia con la asistencia neoliberal, modelo en el que los “teóricos de la pobreza” determinaban líneas programáticas “desde el escritorio”, sin contacto con la realidad local (MDS, 2007: 8). La demanda de “caminar, recorrer, sentir” el territorio (*idem*: 305) reactivó memorias de la historia del sector, como la gestión evitista y del catolicismo social, y se combinó con la experiencia contemporánea de la militancia territorial (Perelmiter, 2011). En ese sentido, la tarea asistencial se comprometió con la coproducción con otros saberes, de raigambre popular. El territorio se definió como “la universidad de la calle” (MDS, 2007: 242). Así, la promoción y el desarrollo humano se entramaron con el desarrollo local y la organización de las comunidades.

(...) No concebimos nuestra tarea eludiendo lo territorial, porque hay realidades distintas y las respuestas también tienen que ser diversas. No queremos ser técnicos, profesionales o funcionarios buenos pero híbridos. Nadie opera en el vacío porque hacerse cargo implica exigencias concretas y no eludir responsabilidades; queremos ser buenos

⁴⁰¹ “El análisis de la pobreza ha tratado a los pobres como objeto de investigación y así se asocia a una visión monetarista y cuantitativa. La visión monetarista los encasilla de acuerdo a los ingresos y en qué grado de pobreza o indigencia se ubican de acuerdo a la escala vigente. (...) Las visiones cuantitativas hacen un relevamiento y una sumatoria de pobres sin distinciones, donde quedan suprimidas las diferentes causas de la pobreza, imprescindibles a la hora de diseñar políticas sociales realmente efectivas. Pero la pobreza tiene muchas caras (...). Una familia puede ser considerada pobre (...) [por sus ingresos] y sin embargo participa creativamente en el desarrollo de su comunidad y sus hijos reciben programas que hacen (...) al desarrollo infantil. Estas variables no aparecen en las mediciones. En cambio, otra familia puede tener ingresos superiores (...) y tener gastos superfluos sin priorizar el desarrollo infantil de sus hijos. Por eso los problemas no están solo para ser identificados y cuantificados, interesa su desarrollo y cualificación” (MDS, 2010: 48- 49).

militantes sociales, ocuparnos de la realidad y eso es lo que hacemos. Tenemos un compromiso social (...) sin neutralidades valorativas. (Alicia Kircher en MDS, 2007: 10)

Estos saberes próximos, constituidos alrededor de la asistencia y la promoción de los y las trabajadoras vulnerables, participaron de la configuración de una *estatalidad próxima* para la intervención sobre el espacio ideal del *no* trabajo.⁴⁰² Esta empresa incluyó el acercamiento entre saberes especializados y populares, lo que produjo cierta disolución de las diferencias entre los fundamentos de cada uno de ellos, solapándose la presencia y los particulares efectos de poder de los primeros.⁴⁰³ A pesar de que en la cartera social mantuvieron una importante gravitación los saberes y recursos técnicos implicados en la elaboración de diagnósticos y evaluaciones socio-económicos de gran escala,⁴⁰⁴ lo cierto es que el *ethos* burocrático del MDS se definió por la referencia a los abordajes cualitativos, conectados con la “experiencia vital de la pobreza” (MDS, 2007: 8), y a la intervención en la cercanía, definida como una “artesanía social” (MDS, 2007, 2010). Resulta significativa la jerarquización del Trabajo Social como disciplina (por primera vez, en la cúspide del MDS con la ministra Alicia Kirchner), pues condensó los atributos técnicos, afectivos y políticos que tal proximidad demandaba (Perelmiter, 2011).

Estos elementos nos llevan a resaltar, nuevamente, la heterogeneidad de los saberes estatales. Los contenidos, los métodos y el *ethos* burocrático de los saberes de la asistencia revelan una disonancia respecto de aquellos que rigieron el proceso de ampliación de la seguridad social, apoyados en otras redes disciplinares y fundamentos de legitimidad, aun cuando compartieron la afirmación de la politicidad de la labor experta. La diferencia en los perfiles político-institucionales explican, en parte, las heterogéneas reflexiones sobre el proceso de ampliación de las protecciones sociales. Los saberes de la asistencia, por las memorias que reactualizaron y por la intersección con los saberes populares, dieron una relevancia crucial a la promoción del “trabajo digno”, organizado y comunitario, como vehículo de integración social. En este caso, las renovaciones de la tradición asistencial provinieron de la tensión que surgió entre la expectativa de tránsito de las poblaciones asistidas al mercado laboral –como el punto de llegada del proceso de promoción– y el

⁴⁰² Esta pretensión de proximidad fue analizada por Perelmiter (2011), a partir de una investigación etnográfica en el MDS. Según la autora, comprendió una dimensión geográfica, de desplazamiento hacia los territorios locales, y una simbólica, relativa al compromiso político- afectivo con los sujetos de la relación asistencial.

⁴⁰³ Estas observaciones se inspiraron en la conceptualización de la proximidad hecha por Lefebvre, 2004.

⁴⁰⁴ Bajo el MDS se dio continuidad a la Encuesta de Desarrollo Social, Condiciones de Vida y Acceso a programas y servicios sociales del SIEMPRO. Además la gestión de los programas se articuló con bases de datos como el Sistema de Identificación Nacional, Tributario y Social. En su investigación, Perelmiter (2011) advirtió la articulación entre formas gerenciadas de gestión, basadas en formularios y técnicas cuantitativas, y las técnicas cualitativas interpuestas en el trabajo local.

reconocimiento y la institucionalización de la economía social. Un dilema bien distinto a aquellos que examinamos para el proceso de ampliación de la seguridad social, pero que registraban interrogantes comunes: ¿continuaba siendo el trabajo (*mercantil*) el referente indiscutido de la protección y la contributividad su principal organizador?

La particularidad de las políticas de integración socio-productiva del MDS del período no fue el maridaje entre asistencia material y promoción, sino el hecho de que ésta última se desarrollara a través del trabajo en la economía social comunitaria. La promoción era, ante todo, “promoción de trabajo”, “a través de la puesta en marcha y/o fortalecimiento de emprendimientos pre-cooperativos, mutualistas y cooperativos, (...) con una perspectiva estratégica, regional y nacional, desde la economía social” (Decreto 3182/2009). Sustentaba esta orientación, la idea de que las capacidades humanas a rehabilitar solo podían cultivarse y expandirse trabajando. Lo que producía un giro de relevancia en los discursos del desarrollo humano, al poner de relieve que los capitales personales que se ponen en juego en el ámbito laboral se forman y realizan socialmente.

El “trabajo digno”, como se nominó en los discursos oficiales, se presentó como vector para la recomposición de lazos de proximidad y de cooperación en los territorios. Y ello implicó un juego de reconocimiento y desconocimiento de los saberes populares formados en dichos espacios. Es que la valoración del “trabajo digno” por parte de discursos oficiales y especializados no puede considerarse de forma independiente de la compleja trama de relaciones (de confrontación, negociación e identificación) entre el Estado (en sus diversas jurisdicciones) y un espectro heterogéneo de organizaciones territoriales que lo esgrimían como demanda. Esta trama relacional se había constituido, desde los años noventa, con la implementación local de planes de empleo y era la que, desde 2001, los gobiernos centrales habían procurado ordenar, tejiendo mecanismos de interlocución directa que reconstruyeran la presencia del Estado nacional en los territorios (Merklen, 2005; Svampa y Pereyra, 2009; Kasparian, 2017). De manera que la introducción del “trabajo digno” al léxico oficial y la participación de los movimientos territoriales en la gestión de las políticas nacionales fueron parte de la reconstrucción de ese vínculo que, en definitiva, pretendía reorganizar la trama territorial. En este orden, las políticas de desarrollo de la economía social comunitaria que reconocían este entramado, intervinieron en su reconfiguración.

La definición del trabajo digno como núcleo de la intervención del MDS se hizo eco de las reivindicaciones de las organizaciones territoriales, las cuales rechazaron la asistencia en nombre de su identificación con el mundo del trabajo, como trabajadores y trabajadoras desocupadas y, más tarde, de la economía popular. En una comunicación del año 2013, la

CTEP lo sintetizaba con pocas palabras: “no queremos ser objetos de asistencia sino trabajadores con derechos”.⁴⁰⁵ Los discursos oficiales parecen haber retomado y reformulado ese rechazo, al plantear que una asistencia “digna” exigía entrelazar la distribución de ingresos, los principios de promoción y participación popular (MDS, 2007: 27). Sobre esta base, se estableció una polémica con las propuestas de rentas ciudadanas con menos matices que las que encararon otros saberes estatales: incluir socialmente era más que evitar la pobreza de ingresos. Comprendía superar los procesos de descalificación, rescatar saberes denegados, “ganarse el pan por uno mismo”, en palabras de la CTEP. Es decir, no podía prescindir del trabajo. Sin la promoción, sin estar inscripta en un proceso de transformación orientado al trabajo y la autonomía, la asistencia se volvería un “parche” (MDS, 2007: 35). Esa transformación, de solicitantes de ayuda en productores de la propia existencia, constituye para Castel el desafío imposible de la asistencia, pues exige ser tematizado en el registro del trabajo. Desde nuestra perspectiva, ese desafío de conversión (económica, pero también política y moral) plantea a las sociedades el problema del reconocimiento –o desconocimiento- de que la autonomía es una condición que se experimenta, únicamente, bajo relaciones de interdependencia y que el trabajo mercantil está estructuralmente imposibilitado de sostenerla. Las discusiones y enfrentamientos que se desplegaron a propósito de los programas de integración socio-productiva sobrevolaron este problema: ¿dónde estaba el *locus* institucional gravitatorio para producir tal transformación?, ¿en las políticas laborales, sociales o macroeconómicas? ¿Qué tipo de trabajo se consideraba sostén de la autonomía? ¿Dicha condición era o no conciliable con el soporte estatal de emprendimientos y personas? En la respuesta a estos interrogantes se dirimieron ejes de renovación de la tradición asistencial y, también, críticas hacia tales reformulaciones.

Desde la perspectiva de los saberes estatales, la relación del campo asistencial con la economía social pretendía superar la separación del primero con el mundo productivo, sentando un desplazamiento respecto de los programas previos, de tipo *workfare*, que no registraban incidencia en las relaciones laborales y, así, tendían a reproducir la condición de pobreza de las poblaciones usuarias. La asistencia, se postulaba, debía ser vehículo de un pasaje hacia la reinserción laboral plena, en un empleo decente, en el mercado. El “trabajo digno” adquiriría valor como espacio de formación de capacidades humanas y lazos sociales, precondiciones para el mentado tránsito. Pero además de reconocerle utilidad social, los discursos oficiales tendieron progresivamente a enfatizar su utilidad económica, relevando su

⁴⁰⁵ “Trabajadores por la dignidad”, 1/05/2013, tomado de: <https://ctepargentina.org/104/>

aporte al PBI nacional. El reconocimiento de la utilidad del “trabajo digno” descentró la provisoriedad que se le asignaba, como un eslabón dentro del proceso de retorno al mercado, y promovió una intersección de los programas del MDS, como “Argentina Trabaja”, con modalidades de aseguramiento de sus usuarios y usuarias. La utilidad del trabajo realizado en el ámbito comunitario se esgrimió como una contribución a la sociedad de los y las cooperativistas y fue el fundamento para afirmar su legítima pertenencia a la seguridad social, aunque fuera bajo modalidades especiales.

En este sentido, la realización de trabajo se presentó tanto como una contraprestación a realizar para la percepción de ingresos públicos, es decir, una obligación para el sujeto; como un espacio en el que se concretaba el aporte –en sentido amplio– de los individuos asistidos al conjunto social, reafirmando su pertenencia y su derecho a ser sostenidos por él. El trabajo que se exigía como condición de acceso a las transferencias era, al mismo tiempo, núcleo de la disputa por la legitimidad de la protección hacia estas poblaciones válidas pero no “aptas” para incorporarse al mercado laboral. En esta operación (material y discursiva) el “trabajo digno”, propuesto como vehículo de un tránsito (de vuelta) hacia el mercado, fue también reconocido en sus propios términos, visualizándose en él roles y valores asignados al trabajo mercantil, como la utilidad y la contribución productiva a la sociedad. También emergieron valores específicos del trabajo “comunitario y organizado”, como la creatividad, la autogestión o el cultivo de lazos solidarios. En este sentido, el trabajo comunitario, en la economía social, al postularse como una condición para la asistencia legítima, acabó por tensionar este registro, históricamente asentado en el *no* trabajo. En este desgarramiento, estas actividades permanecieron por fuera del ámbito de la regulación laboral, pero su visibilización fue parte insoslayable de las condiciones para hacer pensable el aseguramiento de su sujeto.

Desde nuestra perspectiva, la intersección entre asistencia, promoción y aseguramiento es uno de los elementos más novedosos de estos programas que, a su vez, sentó una patente diferencia con intervenciones previas en lo relativo a su capacidad protectora. Aunque la transferencia monetaria a los y las cooperativistas no llegó en todo el ciclo a equiparar el salario mínimo, e incluso sufrió continuas pérdidas de poder adquisitivo, la inscripción en la seguridad social habilitó el cómputo de aportes previsionales, el acceso a coberturas de salud y por riesgos de trabajo, y la percepción de la AUH. El aseguramiento potenció el reconocimiento de las poblaciones de los programas del MDS como “trabajadoras”, aun cuando llevaran la marca del *no* trabajo, inscripción que había originado la relación asistencial en un inicio. Saberes especializados y populares se fusionaron en la reposición de la contribución de los individuos –y también de los actores colectivos–, como fundamento del

sostén público. Así lo expresaba una referente territorial en un libro de divulgación del MDS:

Mi sueño es que este sea un *barrio emprendedor*, donde todos podamos tener nuestro trabajo. No vamos a darle una vida de lujo a nuestros hijos pero sí una vida digna. *No queremos pedir sino también contribuir*. No queremos ser un problema del país, queremos ser parte de la solución de sus problemas y que nos tomen en cuenta (2010: 58).

La ambigüedad entre la afirmación del trabajo digno como eslabón de un proceso más amplio de reinserción laboral y su aseguramiento constituyó una importante reformulación de la tradición asistencial. Las reflexiones y diagnósticos sobre el sujeto de la asistencia y sus vínculos con el mundo del trabajo fundaron, también en este campo, una pretensión de equiparación con las protecciones del mundo del trabajo. Sobre esta cuestión se desplegaron debates y polémicas con los saberes populares, que reivindicaron de forma permanente la mejora en la calidad de las protecciones, así como el pleno reconocimiento de las poblaciones asistidas como trabajadoras, lo que debía plasmarse en su efectiva inscripción en la institucionalidad laboral. Entre los movimientos territoriales, principalmente la CTEP instaló esta orientación, al conceptualizar la economía popular como un circuito de actividad definitivo, cuya existencia obedecía a complejos mecanismos estructurales y emergía como límite a la perspectiva de reinserción en el mercado. De manera que la “lucha política” consistía en “agregarle derechos al trabajo popularmente creado” (Grabois y Pérsico, 2014a: 21), cuya referencia eran los del “empleo típico”: “salario social, reconocimiento sindical, paritarias populares, vacaciones, riesgos de accidentes, turismo, todas las asignaciones familiares, jornada máxima, obra social” (*idem*).

Otro trabajo, distinto al mercantil, se reivindicaba como objeto de regulación y protección y, a falta de patrón, el Estado se ubicó como el principal receptor de las demandas de aseguramiento. La posición del Estado como responsable de garantizar ciertos derechos laborales hacia los y las trabajadores de la economía popular se reforzaba en la medida en que éste, de hecho, impulsaba el funcionamiento de buena parte de las cooperativas en que estos se desempeñaban. De allí que se rarificara el lazo entre este colectivo de trabajadores/as y el Estado: por un lado, trascendía lo asistencial; por otro, tampoco se constituía como una relación de dependencia, propia del empleo público. En efecto, la visión estratégica de las organizaciones agrupadas bajo la categoría identificatoria de “economía popular” comprendía: el reconocimiento y la garantía de ciertos derechos laborales por parte del Estado, su constitución política “por arriba”, como expresaban Grabois y Pérsico (2014a: 22); y la organización de los procesos de trabajo de manera auto-organizada, resguardando lo autonomía de los movimientos sociales. Ello trascendía el proceso de ampliación de las protecciones sociales desde la seguridad social y remitía a la organización política, entre el

Estado y las organizaciones, de ese segmento del trabajo. Estas lecturas y demandas introdujeron otras perspectivas de desarrollo del sector respecto de las que venían siendo elaboradas bajo la idea de la “economía social y solidaria”, reelaborando la relación entre la regulación estatal y la autonomía de las organizaciones, por un lado, y entre la protección pública y la autonomía individual en base al trabajo, no entendida como autosuficiencia. En este sentido, el marco institucional de la asistencia, en el que se habían desplegado los procesos de reconocimiento estatal hacia las economías populares, fue activamente rechazado por estas organizaciones, que lo entendieron como un eje de “deslaborización” de estos circuitos (Grabois, 2016: 17). En diciembre de 2015, la creación del Registro de Efectores de la Economía Popular bajo la órbita del MTEySS fue en la dirección demandada por este espectro de organizaciones.

Siguiendo el desarrollo, es posible observar las dificultades de los saberes estatales, populares y buena parte de la *expertise* para constituir el aseguramiento como una alternativa posible sin referencia directa al trabajo y a modalidades de contribución. Sobre esa imposibilidad se asentó la “estrategia productiva” del MDS que, al tiempo que convirtió al sujeto del *no* trabajo en sujeto del “trabajo digno”, habilitó formas especiales de aseguramiento. Para los saberes populares también el aseguramiento del *no* trabajo fue impensable. Tal propuesta hubiera negado la identidad reivindicada, que sostenía la demanda de reconocimiento de la economía popular como un espacio económico y productivo de peso propio, que exigía ser inscripto en un estatuto de derechos laborales, inaugurando toda una serie de tensiones. También para buena parte de la *expertise* local asegurar sin trabajo configuraba una imposibilidad. En este caso, una trama de saberes sobre el *no* trabajo, articulada por centros privados de *expertise*, cuestionó las políticas de integración socio-productiva, interrogando la utilidad económica y social del “trabajo digno”. Como analizamos en el Capítulo 5, éste fue visualizado como un “trabajo dependiente” del apoyo estatal. En primer término, la idea entrañaba la sospecha sobre su utilidad económica, a tal punto que se evaluaba que las cooperativas creadas no podrían sobrevivir desprovistas de apoyo estatal, prueba de su improductividad. Por otro lado, el trabajo digno se codificó como dependiente por encontrarse inmerso en supuestas relaciones de dependencia política entre los y las cooperativistas, las organizaciones, los gobiernos municipales y el partido gobernante, punta de lanza de denuncias de corrupción por el uso político de los recursos asistenciales. Incluso se retomó la tensión abierta sobre los modos de reconocimiento de la economía social, para señalar que este proceso desnaturalizaba su carácter autodeterminado. Bajo estos sentidos, se puso en discusión que este tipo de trabajo, comunitario y estatalmente subsidiado, pudiera

constituirse en vector de autonomía puesto que, en esencia, reproducía relaciones de dependencia económica y política.

Muchos trabajadores de la economía social y solidaria se encuentran en servicios no mercantiles que están sostenidos por fondos públicos. En Argentina, es por ejemplo el caso de las cooperativas de trabajo que se multiplicaron durante los años 2000 bajo el impulso del Gobierno Nacional. Según los datos del INAES, representaban casi un tercio del total de cooperativas registradas en 2008. En otras palabras, su sobrevivencia está directamente relacionada con la disponibilidad de los fondos públicos necesarios para su financiamiento. Además, la dependencia de la ESS hacia el Estado es también problemática porque limita a priori la autonomía que tendría que caracterizarla. (...) Esos *dispositivos parapúblicos* de economía social de inserción *ya no parecen ser la expresión genuina de un movimiento social*. (OS, 2015: 8; destacado propio)

Al mismo tiempo, se desplegó una crítica en el campo de la política hacia las estrategias de inserción socio-productiva. Sintetizando estas ideas, el economista Sturzenegger, declaraba para el diario *La Nación* que “en política social, Cristina [Fernández] combina el paraíso y el infierno”: el primero, se encarnaba en la AUH, que, en definitiva, era “una propuesta de la oposición”; el segundo, en programas “como Argentina Trabaja, que es un ejército de 190.000 militantes políticos”. “Le subsidiás a alguien su permanencia fuera de la economía formal”, agregaba.⁴⁰⁶ Bajo esta crítica, se reponía el lugar del trabajo mercantil como eje de la transformación de las poblaciones asistidas hacia la autonomía: era hacia él que la promoción debía orientarse, generando capitales que permitieran la participación en el mercado; y era él la meta del proceso de transformación. Bajo esta premisa, el aseguramiento del “trabajo asistido” no podía ser otra cosa que la trasmutación de la promoción en un “proceso de inserción sin posibilidad de escape hacia el mercado de trabajo formal” (OS, 2015: 7). Las transferencias de ingresos no contributivas, desvinculadas de contraprestaciones laborales, asociadas en todo caso a condicionalidades para la formación de capital humano, se presentaban como transparentes y modernizantes, desentendidas de formas de dependencia política. Por lo demás, dejaban el registro laboral intacto, preservando la centralidad del mercado en la inclusión laboral. El “trabajo digno”, en cambio, se rechazó como una contribución valorada para la sociedad, cuestionándose con ello su postulación como fundamento del acceso a la seguridad social.

Las críticas elaboradas sobre las transformaciones del campo asistencial fueron, de algún modo, complementarias a las que tuvieron por objeto al proceso de ampliación de la cobertura de la seguridad social. En ambos casos aquello que se puso en cuestión fue el modo en que las intervenciones del período desafiaron la frontera entre las protecciones propias del

⁴⁰⁶ “Federico Sturzenegger: Cristina ha hecho un giro en el gasto público que dificulta el combate contra la pobreza”, *La Nación*, 9/06/2013.

registro laboral y aquellas otras, ligadas al espacio ideal del *no* trabajo. En el caso de la seguridad social, el eje fue la desnaturalización del principio contributivo. En el de la asistencia, fue la particular mixtura de las lógicas típicas del sector con el aseguramiento de un sujeto cuya inscripción en el mundo productivo era controversial. Hacia fines del período, las propuestas de establecer la separación y distinción entre las protecciones contributivas y las no contributivas, se enlazaron con la visión de otro tipo de asistencia social, cercana y proactiva, pero no implicada en la organización de formas de trabajo ajenas al mercado y desentendida de las redes territoriales y colectivas que entranan dependencias. Una asistencia “que se acerque a la gente y la acompañe en su difícil vida para poder salir definitivamente de la pobreza”, siguiendo a los niños y niñas desde “el vientre materno” y a la juventud con “tutorías cuerpo a cuerpo” (Amadeo 2015b). Este tipo de crítica y las reorganizaciones propuestas de la política social se orientaron a restablecer las fronteras puestas en tensión durante el período entre la asistencia y la seguridad social y, así, se dirigieron a rehacer de otro modo los procesos de integración social de las y los trabajadores informales.

EPÍLOGO

Releo mis papeles del pasado para escribir mi romance del porvenir.

Nada entre el pasado y el futuro:
este presente (esta tierra incógnita) es también la utopía.

Ricardo Piglia, *Respiración Artificial*
(2016: 79)

A lo largo de esta tesis nos aventuramos en el análisis de la problematización de la informalidad laboral y en la indagación de su relación con las reorganizaciones de la política social del Estado nacional, experimentadas entre los años 2002 y 2015, en Argentina. Según interpretamos, la reflexión sobre el fenómeno vertebró un nuevo ciclo de intervención social, caracterizado por yuxtaposiciones inéditas entre la asistencia y la seguridad social, al expandirse las protecciones sociales más allá del “empleo típico”.

Nos orientó la hipótesis de que, en el tránsito al siglo XXI, la reflexión política y especializada sobre la informalidad laboral entrañó una nueva interrogación sobre los lazos entre los problemas de calidad del empleo y la pobreza. Entonces, la discusión sobre las alternativas para intervenir en los procesos de pauperización y destitución social refirió directamente al tipo y el alcance de las garantías del empleo sobre las condiciones de vida del sujeto de trabajo, poniéndose en cuestión los límites consagrados entre la producción y la reproducción social, entre la economía y la política. Éstas constituyen fronteras cruciales en la definición del orden social de la modernidad capitalista, de sus instituciones, de las formas de vida legítimas y de los modos de reconocimiento de sujetos y actores. No es casual que hayan sido objeto de polémica y confrontación tras el resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal. Los interrogantes, controversias y dilemas que se condensaron en la cuestión de la informalidad laboral nos señalan que su problematización participó de las disputas por la constitución del buen orden que se desplegaron desde entonces. Su núcleo radicó en la definición del trabajo legítimo, volviendo a emerger como problema del pensamiento y de la acción aquella tensión constitutiva del “trabajo libre”, entre la base de desposesión en que se funda y la promesa de autonomía del sujeto. Tal es la problematicidad que adquirió el reconocimiento de la escurridiza figura de los y las trabajadoras pobres (o *working poor*) y su inclusión en los sistemas protectores.

La disociación entre las condiciones de vida y de trabajo, que había regido la reforma social neoliberal, comenzó a ser revisada durante el último lustro de la década de 1990, tanto en la escena local como internacional. En Argentina, fue con la crisis de los años 2001 y 2002

que se catalizó este proceso, sostenido en una crítica generalizada (aunque de distinto contenido y tenor) hacia las orientaciones y resultados de las políticas sociolaborales hasta entonces desplegadas. El agudo extrañamiento respecto del paisaje social argentino resultante de la crisis visibilizó una serie heterogénea de modalidades “atípicas” de ocupación, escasamente visibles, que ensancharon las cartografías expertas del registro laboral. El rol del trabajo en la (re)producción de la vida y en la cohesión de la sociedad pasó a ser puesto en cuestión. A juzgar por la hegemonía que habían detentado los diagnósticos pesimistas sobre el mundo productivo en los años previos (de los que las tesis del “fin del trabajo” fueron la mayor expresión), la renovada valoración económica, social y moral del empleo como vector de salida de la crisis fue imprevisible, pero acabó unificando al espectro político y al campo especializado. El “giro” en la discusión pública a propósito del trabajo fue resultado de una articulación contingente de saberes, instituciones y actores, así como de quiebres en lo “decible” que tomaron por sorpresa a quienes protagonizaron estos procesos. En el marco de una intensa gravitación del concepto en la escena internacional, la informalidad laboral se instaló en el campo especializado argentino como un resorte crucial de los procesos de empobrecimiento, que era preciso intervenir. Otra vez, la relación entre trabajo, seguridad, y autonomía emergió como problemática. La pregunta que guió la exploración para esta tesis, fue por los modos en que se trazaron las fronteras y las conexiones entre producción económica y reproducción social, en los intentos de normalización del trabajo, reconstituyendo, con ello, los procesos de integración social bajo nuevas orientaciones.

La redefinición de las políticas sociolaborales, desde el año 2002, se sostuvo en significativos quiebres en los modos de visibilización y reflexión a propósito del trabajo. En particular, destacamos la alteración de lo expectable en torno a sus tendencias futuras y a los márgenes previstos para la intervención estatal en su direccionamiento. A contrapelo de las discusiones con las que se clausuró el siglo XX, la instalación de la informalidad laboral como problema se entramó con la pretensión de recomponer el rol integrador del empleo, invocando la experiencia del Estado Social local como una tradición a recuperar. Alrededor de esta visión estratégica se congregó todo un campo de reforma. *¿Se transitaba del “fin del trabajo” hacia la recuperación del “trabajo decente”?* Nuestra interpretación de la dinámica que asumió el proceso de reforma entre los años 2002 y 2015 es un tanto distinta. La investigación puso de relieve la polémica que atravesó al período respecto de la relación entre la protección y el empleo, constituyéndose ambos en asuntos controversiales. Los procesos de normalización del trabajo estuvieron plagados de dilemas y tensiones, marchas y contra-marchas, que nos impiden pensar en el período analizado como un momento de “paradigma

normal”. Por esta razón, nos dispusimos a enfocar los problemas emergentes en el proceso de formalización, las resoluciones que se articularon de manera contingente, las vías desechadas, y los contenidos de las críticas que disputaron la orientación de las políticas.

Como advierten Somers y Block (2005), si bien las coyunturas de crisis habilitan la eclosión de batallas entre regímenes de ideas y de prácticas contrapuestos, las ocasiones en que el régimen dominante es reemplazado por uno alternativo son excepcionales. En esta línea, el trabajo de archivo nos ha permitido observar los quiebres tanto como las conexiones entre las discusiones desplegadas durante el último lustro de la década de 1990 a propósito de las alternativas para reorganizar la política social y la problematización de la informalidad laboral en el siglo XXI. En ambos momentos, la dupla entre trabajo y protección estuvo en el centro de la polémica: en el primer caso, bajo el extendido imperativo de disolverla, ante las perspectivas pesimistas sobre el mundo del trabajo; en el segundo, prevaleció la búsqueda de restituirla y reorganizarla, de manera de extender la seguridad en la heterogénea y vasta economía informal. En ocasiones, los evidentes quiebres en el campo de discusión e intervención sobre lo social que separan ambas coyunturas sustentaron la calificación de nuestro período de estudio como “posneoliberal”. Retomamos esta categoría (en sí misma, discutida), pero alteramos su sentido para plantear el problema del siguiente modo: tras un ciclo de reformas neoliberales alrededor del bienestar, ¿qué imaginaciones políticas se articularon en torno al trabajo y la protección?, ¿qué ejes de confrontación se establecieron con las orientaciones de dicho ciclo y qué alternativas se recrearon para superarlo?, ¿qué reformulaciones del pensamiento neoliberal tuvieron lugar, con qué saberes se entramaron y respecto de qué problemas emergieron?

La investigación realizada nos permite pensar en los múltiples efectos del resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal, irreductibles al descentramiento de ciertos tópicos, matrices de pensamientos y redes de actores. Si bien supuso la jerarquización de perspectivas sobre lo social antes subordinadas y la circulación de memorias obliteradas, lo cierto es que también operaron diversas restricciones sobre lo decible y lo pensable, que condujeron a actualizaciones, desplazamientos de sentido y olvidos de ciertos elementos de saber. También se produjeron reformulaciones del pensamiento neoliberal y articulaciones novedosas con otras matrices conceptuales, en base a las que mantuvo su gravitación en el debate público (y en lugares insospechados, como el sentido común). Si bien las perspectivas de recomposición del empleo registrado y protegido vertebraron un nuevo campo de reforma, congregándose en torno a él diversas redes de *expertise*, sectores del mundo productivo y espacios políticos, las lecturas distópicas sobre el impacto del cambio tecnológico en la

organización del trabajo continuaron articulándose, y no como un mero residuo de discusiones superadas. Por el contrario, esta investigación sugiere la reformulación y actualización de las tesis sobre el *fin del trabajo* a partir de los tópicos relativos al *futuro del trabajo* (flexible y móvil). El eje común entre estos diagnósticos fue la afirmación de que la “condición salarial” estaba perimida y, con ella, el particular vínculo gestado entre trabajo y seguridad. La renovada presencia de estas miradas en el debate público y especializado en el siglo XXI se dio, precisamente, alrededor de la cuestión de la informalidad laboral: su persistencia en tasas elevadas replanteó (es decir, volvió a instalar y reformuló) las discusiones desplegadas hacia fines de los años noventa sobre la dupla entre el trabajo y la protección social. La cuestión de la informalidad laboral remitió constantemente a la disyuntiva de si restituirla, reorganizarla o disolverla. Esa dupla puede pensarse como un problema persistente, tanto en las reorientaciones de la racionalidad neoliberal como los proyectos de sociedad que se pretendan alternativos a ella.

El ciclo de reforma examinado se constituyó a partir de una fuerte crítica hacia la economía neoclásica como matriz de inteligibilidad de la sociedad; reinscribió los modos de organización del trabajo en el campo de la política; y, con ello, instaló la expectativa de reconstruir el lazo entre empleo y seguridad, recobrando elementos de la tradición bienestarista para reorganizar las políticas sociolaborales en el nuevo siglo. La clausura del proceso estuvo signada por una crítica política y especializada hacia dicha pretensión, afirmó su inviabilidad y señaló los errores de diagnóstico cometidos por los saberes estatales, inducidos por el sostenimiento de una programática anacrónica para las contemporáneas “sociedades del conocimiento”. Entonces, el desacople de la dupla del trabajo y la protección se volvió a plantear como un imperativo del momento, presentándose como la alternativa más realista, de mayor factibilidad técnica y justicia, para intervenir sobre los procesos de pauperización y marginación. Entre uno y otro momento, distintas imaginaciones políticas sobre el trabajo y la protección dominaron el horizonte de lo posible respecto de los modos de organizar la vida individual y social. En la dinámica que signó esta alteración, creemos, podemos encontrar claves de lectura de un problema que pulsa nuestro presente: la espinosa relación entre trabajo, seguridad y autonomía. Este Epílogo sintetiza las claves analíticas elaboradas y los núcleos problemáticos reconstruidos a lo largo de la tesis e invita, especialmente, a tirar de este hilo. Lo sucedido tras el cierre del ciclo de administraciones kirchneristas pareciera corroborar nuestra sospecha sobre el carácter controversial de dicha relación y sobre el relanzamiento de las disputas en torno a su definición, bajo una nueva correlación de fuerzas local e internacional. La dupla entre trabajo y protección, como dice

Castel, fue una innovación institucional que dio nacimiento a una civilización del trabajo. En la experiencia neoliberal, también de alcance civilizatorio, la alteración de sus contenidos fue crucial en la desocialización del bienestar. Hoy parece ser un dilema todavía abierto a nuestro tiempo.

CARTOGRAFÍAS DEL CAMPO REFORMADOR

La dinámica polémica del nuevo ciclo de reforma social

La problematización de la informalidad laboral constituyó un “organizador” del campo de reforma social entre los años 2002 y 2015 en Argentina, vertebrado por la pretensión de recomponer el empleo registrado y protegido como vector privilegiado de los procesos de integración social. La informalidad como cuestión no solo articuló una serie heterogénea de políticas, sino que también fue un vector fundamental de la crítica política y especializada hacia ellas: los debates sobre su definición, evolución y explicación pusieron en juego juicios sobre la conveniencia y la eficacia del programa de formalización, del que la ampliación de las protecciones sociales fue un elemento central. En este debate se condensaron e hicieron eclosión discusiones estratégicas sobre la formalidad laboral deseable y posible, aquel entramado de regulaciones, garantías y protecciones que constituyen un determinado estatuto del sujeto de trabajo. Así, los modos de interrogar y definir el problema se conectaron, estrechamente, con las condiciones de (i)legitimidad del modelo de política social construido durante el período en estudio. Sus marchas y contramarchas nos han permitido seguir el pulso de todo un campo de reforma social, abierto tras el resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal: de su estructuración, tanto como de su disgregación. Por eso, el análisis articuló el concepto de “problematización” (que fue nuestro punto de partida) con el de “reforma social” (al que apelamos en el proceso de investigación).

Considerando que la sociedad se (re)produce permanentemente como tal a través de la política, la reforma social remite al proceso en el que se dirimen y estabilizan (de manera provisoria) los contenidos y las instituciones que materializan la acción estatal en la producción de la vida. En este sentido, comprende un doble movimiento: de producción social de la institucionalidad estatal (de sus orientaciones, saberes, agentes, modalidades de acción) y otro, inverso, de intervención estatal sobre las prácticas sociales, modelándolas. En esa dinámica se constituyen los problemas sociales y las vías político-institucionales legítimas para superarlos. Por eso, el análisis de una problematización supone rastrear los modos en que ella participa de un proceso histórico de reforma social. Siguiendo el razonamiento, resulta tan

importante para el análisis reconstruir los contenidos de los diagnósticos y de las alternativas de políticas discutidas, como cartografiar la red de saberes, agencias y actores que les dan existencia, reconstruyendo la morfología y la dinámica del *campo reformador*. Retomamos la conceptualización bourdieuana de campo, para enfocar la reforma social como una unidad estructurada por posiciones relativas, que entrama de manera particular *locus* heterogéneos de producción de saber, los cuales establecen relaciones específicas con otros campos de actividad, como la arena estatal, la política institucionalizada y la discusión pública.

El análisis de la morfología de un campo de reforma busca captar este entramado institucional, atendiendo a dos dimensiones principales: a) las relaciones de poder entre redes de *expertise*, que definen la estructura del campo especializado en un momento dado, en virtud de las disputas por el dominio de su capital específico, el conocimiento válido y verdadero sobre lo social; y b) los lazos, más directos o mediados, que dichas redes establecen con otros campos de actividad, con la política en particular. En rigor, ambos puntos hablan del tejido entre ciencia y política, que marca el sello distintivo de un proceso de reforma históricamente situado. El primero remite a las representaciones de lo político en y de la producción de saber: tiene que ver con el modo en que se reconstruyen los fundamentos de legitimidad del conocimiento y la actividad especializados, perfilando figuras diversas como portadoras del buen pensamiento reformador (técnicos/as, expertos/as, intelectuales). El segundo punto comprende el *ethos* que encarna la actividad especializada y el rol reivindicado para los y las expertas en los procesos de reforma, lo que explica los lazos establecidos con otros campos de actividad. La morfología del campo reformador nos permite, avanzar en el análisis de su dinámica, es decir, del pulso que rige la emergencia de problematizaciones, como resultado de la unificación de elementos de saber heterogéneos, tanto como su disgregación o puesta en crisis.

A continuación, destacamos tres puntos de la morfología y la dinámica del campo reformador constituido alrededor de la informalidad laboral, significativos para comprender los conflictos a propósito de la definición del trabajo y su vínculo con la protección. Reponiendo las problematizaciones en conflicto, observamos que la polémica alrededor del fenómeno no solo comprendió sus definiciones y explicaciones, sino también las formas de conocimiento consagradas como válidas y los perfiles de *expertise* legítimos. Los saberes estatales, entramados con los producidos por sindicatos y el empresariado industrial, tejieron una lectura de la informalidad como asunto de desprotección social de su sujeto, que se asentó en la afirmación de la politicidad del trabajo como objeto de saber y de reforma. De este modo, se habilitó su discusión política, además de técnica y especializada. En cambio, la

problematización de la informalidad como asunto productivo se asentó en una separación entre economía y política, que polemizó con los saberes estatales respecto de la “naturaleza” del fenómeno y los imperativos que ésta imponía a las intervenciones. El análisis de la dinámica de estas problematizaciones nos permitió advertir que, mientras se agudizaron las disonancias en el interior del campo reformador sobre la formalidad a construir, se amplificó la circulación de la crítica experta hacia la inadecuación de los saberes y las intervenciones estatales en relación con El *verdadero* carácter productivo de la informalidad, registrándose múltiples conexiones con críticas producidas en el ámbito de la política partidaria. De este modo, no solo se alteraron las concepciones dominantes del problema, su raigambre política o económica, sino también los saberes legítimos para intervenir sobre él. De la crítica de la economía, a la crítica de la política, pues.

La politicidad de los saberes y los objetos de la reforma social. La reorientación de las políticas sociolaborales, desde el año 2002, supuso un proceso de renovación de los saberes estatales. Reinscribiendo al trabajo como objeto de la acción social y política, los saberes de la reforma desplazaron aquellas prospectivas que anunciaban, como destino irreversible, la futura escasez y movilidad del empleo y con ello instalaron una serie de interrogantes sobre su calidad. Desde entonces, las redes de *expertise* convocadas por el Estado se caracterizaron por una lectura político-institucional de las causas de los problemas sociales y, en sintonía con ello, por un perfil especializado definido por el reconocimiento de la politicidad involucrada en los objetos de estudio, así como en la producción de conocimiento. El antagonismo con la reforma neoliberal no se acotó a las definiciones de los problemas y de las soluciones, sino que también se desplegó a propósito de las formas de conocimiento validadas.

En el marco de este proceso, analizamos la estatalización de los saberes heterodoxos sobre la precariedad laboral, forjados en una labor crítica hacia los fundamentos y efectos de las reformas laborales de la década de 1990. Tras la crisis de 2001 y 2002, la renovación de los núcleos profesionales y especializados de los ministerios se orientó a reconstruir una perspectiva nacional sobre los problemas locales, que se juzgaba diluida ante la injerencia que habían tenido los organismos internacionales en los años previos, especialmente los financieros. Por su tradición intelectual y su historia, los saberes heterodoxos del campo de estudios laborales respondían a las nuevas demandas estatales de rigurosidad científica, compromiso político (en la producción de conocimiento y en la adhesión al proyecto de recomposición de una ciencia nacional) y sensibilidad frente a los problemas sociales. Este *ethos* especializado cuestionó que la gestión pública se rigiera por imperativos meramente

técnicos. En debate con la razón tecnocrática, el conocimiento especializado se valoró como base irremplazable del buen diseño, gestión y evaluación de las políticas, pero se reconoció que sus orientaciones se dirimían en el debate político, del que la *expertise* no era ajena, aun si pretendía mostrarse de ese modo. Se trata de una relación entre ciencia y política más compleja que la de una pura identificación entre los saberes ministeriales y el partido de gobierno. Por el contrario, el reconocimiento de la politicidad del saber fundó la reivindicación de la autonomía de los y las expertas, más allá de que eventualmente derivara en la adhesión a la programática oficial y/o la inscripción en la política partidaria. De allí la existencia de heterogeneidades y debates entre los saberes producidos desde y para el Estado, como los que relevamos entre el MTEySS y el MDS en cuanto a sus perfiles y *ethos*, o como los que pusimos de relieve a propósito de la reposición o la actualización de la tradición bienestarista.

Desde nuestra perspectiva los saberes estatales no se definen única ni principalmente por su inscripción institucional en las dependencias públicas, sino por detentar un poder estatuyente sobre el campo especializado. Su constitución es relacional, en un proceso que comprende la demanda estatal hacia el campo académico y técnico, tanto como el entramado en él de una red de filiaciones y convergencias en la que se sustenta la legitimidad de un determinado cuerpo de saberes como pensamiento reformador. La problematización de la informalidad laboral como un asunto de desprotección social unificó múltiples *locus* de producción de saber que, por su relación directa con los procesos de reforma social, pasaron a asumir una posición de relativa jerarquía en el campo especializado, viéndose alterada su estructura de posiciones. Un primer elemento distintivo de esta lectura de los problemas sociolaborales fue la intersección entre los saberes locales sobre precariedad laboral y las reformulaciones del concepto clásico de “sector informal urbano”, producidas por agencias heterodoxas del sistema multilateral (especialmente la OIT) a partir de la noción de economía informal. El relevo del término “sector” por “economía” significó el desplazamiento de la causalidad productiva asignada a la informalidad en los años setenta y ejerció una ampliación de sus referentes empíricos, pasando a contemplar toda modalidad laboral no registrada ante el Estado y desprotegida. Esos desplazamientos fueron los que estrecharon el diálogo con las teorías de la precariedad y sentaron una causalidad eminentemente política de los déficits de calidad del empleo, enfocando las relaciones de poder cristalizadas en su desestabilización, bajo una comprensión unificada de la economía y de la política. Los saberes heterodoxos locales e internacionales sobre el trabajo compartieron el gesto analítico de señalar la politicidad de las controversias especializadas, develando que las definiciones y explicaciones

de los problemas modelan la dirección en que serán intervenidos. En este orden, más allá de sus trayectorias e inspiraciones comunes, estos saberes convergieron por una visión estratégica compartida sobre la recomposición de ciertos pisos de seguridad en y del trabajo y por la polémica entablada con las lecturas cultural-comportamentales de la informalidad, que bregaban por reducir los costos laborales, a manera de incentivo para empresarios/as y trabajadores/as.

En segundo lugar, la intersección de las nociones de informalidad/precariedad laboral como clave de lectura del problema social argentino articuló los saberes ministeriales con los producidos por centros de estudios de sindicatos y el empresariado industrial. Entre ellos existieron disonancias insoslayables, por supuesto. Lo notable es precisamente su articulación en la interrogación de la informalidad laboral como un problema relativo a la desprotección social. La articulación entre estos saberes heterogéneos se montó sobre trayectorias compartidas entre los y las expertas, así como en tradiciones y memorias comunes. Pero también aquí lo definitorio fue la unificación en la polémica entablada con perspectivas economicistas sobre el desarrollo nacional y los problemas laborales, reinscribiendo en ellos la mediación de la política y del rol estatal. La visión estratégica del “trabajo decente” funcionó como un marco aglutinante, tanto como de debate y disputa por la fijación de su sentido: si por un lado, la categoría encarnaba la búsqueda de asociar el empleo a regulaciones y protecciones que le dieran mayores niveles de seguridad; por otro, se definía como una categoría relativa e incremental, cuyo contenido dependía de los consensos logrados entre los actores del mundo productivo y los niveles de desarrollo. Posiblemente, haya sido esta amplitud la que habilitó la convergencia de estos saberes. El trabajo decente, como horizonte de los procesos de formalización, expresó la unificación provisoria de respuestas heterogéneas a la pregunta sobre los criterios que definen qué es un buen trabajo y sobre los deberes y obligaciones sociales que plantea: articuló el “trabajo productivo” al que hicieron referencia los saberes empresariales; el “trabajo digno” defendido por los saberes sindicales; y el empleo registrado y protegido visualizado por la *expertise* ministerial.

La morfología del campo de reforma así constituido evoca una suerte de “tripartismo de los saberes”, análogo al tripartismo que se pretendió volver a forjar en el mundo productivo, entre Estado, sindicatos y cámaras empresariales, como condición de posibilidad y vehículo de los compromisos a establecer para la protección del empleo. Ello nos sugiere las analogías y las identificaciones entre la dinámica del campo especializado y la de la política. Más aún, señala la manifiesta politicidad del proceso de reforma examinado. Como venimos argumentando, se trató de un proyecto de transformación del trabajo y de la protección social

que los repuso como objetos de debate y de negociación políticos; por ende, no solo habilitó sino que movilizó la polémica en torno a la orientación de la acción estatal. Dicho de otro modo, las políticas sociolaborales del período se presentaron como campo y objeto de acuerdos, tensiones y negociaciones entre actores políticos y corporativos, desnudando su carácter contingente. En este punto, se evidencia el “doble movimiento” de los procesos de reforma social que mencionábamos antes: si ellos remiten a proyectos de transformación de la vida social por parte del Estado, lo cierto es que la acción estatal se constituye en un “campo reformador” que trasciende a las instituciones públicas, en donde se procesan su dirección y sus contenidos. El “tripartismo” como figura gráfica a la que apelamos para dar cuenta de la morfología del campo reformador nos habla de la dinámica que asumió la producción social de las políticas socio- laborales, sujeta a la evolución de conciliaciones y compromisos, provisorios por definición.

Este particular “tripartismo” nos señala, además, la ampliación de los saberes convocados al proceso de reforma, en comparación al ciclo precedente. Este encuentro de voces heterogéneas produjo un desborde de la *expertise* como fundamento de legitimidad y, con ello, de las figuras autorizadas para participar del espectro reformador. Pero, además, cobraron visibilidad otros perfiles de especialización posibles, que descentraron la racionalidad tecnocrática o, en ocasiones, se intersecaron con ella. En este marco se inscriben las mixturas entre las figuras de expertos/as e intelectuales (“orgánicos” a distintos espacios sociales), gestores/as y militantes; las yuxtaposiciones entre la especialización, el compromiso político y la proximidad afectiva y territorial como fundamentos del saber y la intervención en lo social; así como la convivencia con saberes, agentes y prácticas “gerenciales”, que quedaron instaladas en la actividad ministerial y la discusión pública desde la década anterior. Esta observación es afín pero no se subsume a la multiposicionalidad de los y las especialistas, señalada por la literatura especializada como un rasgo sobresaliente de la *expertise* (Morresi y Vommaro, 2011; Boltanski, 1973). Desde esta perspectiva se señala que los y las expertas asumen múltiples pertenencias institucionales (el Estado, la universidad, el sector privado, etc.), lo que les otorga una relativa autonomía y delimita un campo de actividad específico. Aquí nos interesa otro matiz del fenómeno: no nos detenemos en el desempeño de roles polivalentes, sino en la configuración de distintas modulaciones del lenguaje experto según las voces que lo hablan y corporizan. El lenguaje experto, adoptado por “personajes situados en puntos diferentes e incluso opuestos del abanico político o social” (Topalov, 2004: 57), puede asumir diferentes tonos, mixturarse con otros léxicos y apelar a fundamentos de legitimidad diversos según sus colocaciones institucionales. Se trata de una

dimensión destacada de los procesos de reforma, porque habla de los lazos trabados entre ciencia y política, al referir al modo en que los saberes representan “lo político” en la disputa de su legitimidad y a los vínculos más o menos directos con otros campos de prácticas. La reforma social que hemos analizado se habló en múltiples dialectos, lo que nos sugiere una relativa democratización del debate por sus orientaciones, que acompañó la manifiesta politicidad del proceso.

La polémica a propósito de la informalidad laboral. La reforma en interdicto. En el Capítulo 2 de la tesis, analizamos las discusiones especializadas del último lustro de la década de 1990 y resaltamos dos movimientos: la formación y circulación de críticas hacia las políticas sociolaborales del período desde los enfoques sobre la precariedad laboral, que señalaron el rol estatal en la desestabilización del empleo; y la producción de torsiones en el interior del campo reformador que, a partir del concepto de exclusión, cuestionaron las lecturas sobre la pobreza de inspiración neoclásica, como un costo previsible y transitorio del “ajuste estructural”. La escena es ilustrativa del hecho de que toda reforma –aun aquellas cuya hegemonía parece no presentar fisuras– se despliega en un campo de múltiples problematizaciones, de modo que para caracterizar el proceso es preciso observar las relaciones de identificación, subsunción y confrontación entre ellas. No es un sello distintivo de nuestro período de estudio la mera existencia de una lectura alternativa de la informalidad laboral, respecto de la que organizó a los saberes estatales. En cambio, sí es un elemento específico del proceso de reforma analizado, la intensa polémica desplegada entre las problematizaciones “en competencia” y las redes de *expertise* que las produjeron. El cuestionamiento hacia los saberes estatales adquirió notable gravitación en el ámbito académico y en la discusión pública, lo que le dio a la cuestión de la informalidad laboral un carácter controversial. Hacia fines del período, la amplificación de la crítica experta y su particular conexión con el discurso político cuestionó la validez del pensamiento reformador y, así, disputó su poder estatuyente.

Con la jerarquización de los saberes sobre la precariedad laboral en la estructuración del nuevo ciclo de reforma social, fueron progresivamente descentradas las redes de *expertise* que, en los años previos, habían interpretado el problema social argentino como expresión de una dinámica de exclusión, arraigada en la condición de inempleabilidad que adquirirían ciertas poblaciones ante el cambio tecnológico. Tras la crisis, estos enfoques perdieron dos referencias centrales que los articulaban: por un lado, su referente empírico, la desocupación, que con los primeros signos de recomposición económica cedió lugar frente a los problemas

de calidad del empleo; por otro, la hipótesis de la “superfluidad”, cuestionada como expresión de la orientación excluyente del modelo de globalización financiera, más que como el resultado previsible pero inevitable de una dinámica estructural sin agentes. Sin embargo, bajo un *impasse* y ciertas reformulaciones, los saberes sobre la exclusión continuaron articulándose. Alrededor de ellos se consolidó una red de *expertise* en política social, que había emergido hacia finales de los años noventa, instalando en el campo un perfil institucional novedoso. En esta línea, rastreamos conexiones significativas entre las reflexiones sobre la exclusión en la clausura del siglo XX y la problematización de la informalidad laboral, durante nuestro período de estudio, como un asunto “productivo”, antes que referido a la desprotección del sujeto de trabajo. Se trata de resonancias relativas a los modos de reflexión sobre los problemas sociolaborales, las formas de conocimiento y a los fundamentos de legitimidad de la actividad especializada.

Hacia fines de la década de 1990, la lectura dominante sobre la exclusión se gestó en una red de *expertise* constituida *entre* el Estado y la sociedad civil. Participando del campo reformador de la época, la Secretaría de Desarrollo Social fue una instancia crucial en la apuesta por renovar los enfoques sobre la pobreza, motivada en el diagnóstico de una crisis terminal de la vieja sociedad salarial local y del ascenso de una nueva cuestión social. Las filiaciones tejidas entre los y las especialistas que participaron de esta experiencia fueron perdurables. El sello distintivo de esta trama de saberes fue su perfil institucional, a partir de la prolífica actividad de nuevos centros privados de *expertise*, creados en el tránsito al siglo XXI, como el Observatorio Social, la Asociación Argentina de Políticas Sociales o CIPPEC. Hasta ese momento, los institutos privados del campo de estudios en política social se habían inscripto en la sociedad civil como forma de preservar cierta autonomía intelectual, particularmente en relación con el Estado. En cambio, en este caso, el lazo con la sociedad civil constituyó un modo de aproximación con los saberes “de a pie” y una vía para canalizar una suerte de “activismo cívico” de los y las expertas, rechazando la inserción académica pura, así como una conexión manifiesta con la política partidaria. Estos centros reivindicaron para sí un lenguaje de verdad, sostenido en la pretensión de un conocimiento directo de la realidad a través de los métodos científicos. Esa particular fusión entre la creencia en el acercamiento a-valorativo a lo real y la vocación de servicio social, dándole “utilidad práctica” al conocimiento, marcó una distancia con los *think tanks* inscriptos en el campo disciplinar de la economía. Este perfil institucional movilizó un lazo peculiar entre ciencia y política: se evadió de la politicidad inherente a la ciencia y de la mediación formal con la política institucionalizada en la hechura de propuestas de intervención, al tiempo que recreó

un *ethos* de proximidad con la experiencia de la pobreza, en la que se asentó una nueva forma de compromiso de los y las expertas en su ejercicio profesional. El lazo con la política devino más plástico y opaco, al no existir una relación expresa con dicho ámbito, pese a que partidos, representantes políticos y corporaciones empresarias integraron la red de auspiciantes de estos nuevos centros.

Aunque algunas de estas agencias experimentaron cierto declive en su actividad tras la salida de la crisis de los años 2001 y 2002 (por ejemplo, el Observatorio Social),-esta red de saberes se renovó a partir de los lazos establecidos con nuevos institutos universitarios de vibrante actividad: el Observatorio de la Deuda Social Argentina (Universidad Católica Argentina) y al Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (Universidad Nacional de La Plata). A su vez, estos se enlazaron con agencias del sistema multilateral, instituciones académicas internacionales y saberes religiosos. Más allá de los intercambios registrados entre las y los especialistas de estas diversas instituciones, son las filiaciones conceptuales y las resonancias en cuanto al *ethos* experto reivindicado las que nos hacen pensar en la consolidación una red de *expertise*. Por un lado, observamos una continuidad en la búsqueda de renovar los enfoques sobre lo social y tratar su dimensión subjetiva, iniciada por la Secretaría de Desarrollo Social en la década anterior. A partir de entonces, la economía del comportamiento, las teorías sobre las capacidades humanas y sobre la multidimensionalidad de la pobreza adquirieron un verdadero desarrollo empírico en el país. Además, la actividad de estas agencias recreó los fundamentos de legitimidad que antes expusimos: la pretensión de verdad del conocimiento, el compromiso cívico de los y las investigadoras, y la búsqueda de aproximación a la experiencia de pobreza.

Bajo esta red de agencias y especialistas, los saberes sobre la exclusión se actualizaron intersecándose con las perspectivas sobre la marginalidad: ese cruce fue el terreno de relanzamiento del interrogante por la producción de poblaciones superfluas para el mercado. Su referente ya no sería el desempleo, sino la informalidad laboral, cuya persistencia en tasas elevadas se postuló como un signo de la pérdida del carácter integrador del empleo en la contemporaneidad. Como en el campo reformador, la convergencia de saberes heterogéneos no resultó en una visión unificada de la informalidad, exenta de disonancias y tensiones. Pero las articulaciones dieron lugar a una lectura alternativa del fenómeno, en virtud de la cual se entabló una polémica expresa con los saberes estatales y se dirigió una crítica hacia las políticas sociolaborales del período. El eje de disenso era, nada menos, que el carácter del problema: para esta red de *expertise*, la informalidad laboral tenía efectos en la desprotección del sujeto, pero sus causas profundas eran de tipo productivo y económico. Con ello, se

recentraba esta racionalidad frente a la de inspiración político-institucional resaltada por los saberes estatales. Por eso es que aun retomando el concepto de “economía informal”, formulado por la OIT, se preservó la distinción entre una mirada legal del fenómeno y su clásica definición, en términos productivos.

No se trató, empero, de un relanzamiento de las lecturas setentistas sobre el desarrollo periférico o dependiente: si bien en algunos casos fueron retomadas (sobre todo en la actualización de los enfoques de la marginalidad), la dimensión productiva hizo referencia, ante todo, al déficit de productividad de la economía argentina. Así, se destacó el carácter involuntario del fenómeno tanto para las y los trabajadores, como para la parte empleadora, cuando la competitividad de las empresas era demasiado baja para afrontar los costos del registro. En este sentido, las explicaciones del problema aludieron a la desprotección, pero pusieron en foco los costos del trabajo como factor productivo: así, se depositó en los saltos de competitividad la expectativa de una transformación estructural y sostenible en el tiempo del problema. Por su parte, las políticas estatales de formalización, asentadas en el doble eje de fiscalización de las relaciones laborales y extensión de las protecciones sociales para quienes permanecían en la informalidad, no incidían en ese límite estructural que le ponía un techo a la expansión del trabajo decente pretendida. La crítica hacia ellas se concentró en su desajuste respecto de la naturaleza del fenómeno sobre el que pretendían intervenir: el problema hundía sus raíces en la economía, pero la intervención se centraba en el ámbito de la distribución. Las explicaciones “productivas” sentaron una línea de continuidad con los saberes sobre la exclusión elaborados hacia finales de los años noventa, puesto que visualizaban –como estos– el necesario ajuste a la competitividad de la economía argentina.

Otra resonancia estuvo dada por el estudio de la expresión subjetiva de los procesos de exclusión/marginación/informalización: ella reformuló el problema de la productivo en los términos de los activos de los individuos para participar del mercado laboral. El acercamiento a la experiencia del “núcleo duro” de pobreza e informalidad, a través de estudios estadísticos y experimentales sobre sus capacidades humanas, motivaciones y emociones, explicó la incidencia de la informalización en determinados grupos y espacios sociales a partir de la cuestión de la (in)empleabilidad. Ésta mantuvo su vigencia desde los años noventa, enfocando el fracaso en la competencia en el mercado laboral como resultado del deterioro o la pérdida de saberes, capacidades y disposiciones individuales. Desde esta perspectiva, el programa de formalización adoptado en las administraciones del kirchnerismo no atendía a esta dimensión del problema: no se trataba solamente de extender las protecciones, mientras los individuos permanecían en actividades superfluas para el desarrollo económico, sino de modificar la

lógica discriminatoria que regía la distribución de los “recursos de empleabilidad”, para promover un efectivo tránsito al empleo formal. En este punto, la informalidad laboral se asoció con la “inmovilidad social” en circuitos marginales de la economía y en territorios deteriorados y aislados. Así, se reinstaló el diagnóstico sobre la constitución de una infraclase o *underclass* en Argentina, que durante la década de 1990 había sido controversial.

Como hemos analizado en profundidad en el Capítulo 4, la crítica hacia las políticas sociolaborales del período, dirigidas al trabajo informal, recreó otros contenidos de la formalidad laboral a constituir. Es decir, no se trató únicamente de un cuestionamiento sobre su eficacia, sino que también se pusieron en tensión sus orientaciones. En definitiva, la persistencia de la informalidad mostraba el fracaso de las intervenciones estatales por la inadecuación de sus herramientas, pero sobre de su horizonte: no había posibilidad de extender el empleo de calidad y protegido si no era, al mismo tiempo, empleo productivo. Los programas de formalización debían dirigirse hacia su ampliación, impulsando saltos de productividad en la actividad privada, y simultáneamente ampliar las oportunidades de desarrollo humano de las poblaciones excluidas para reincorporarse en el mercado. Se trataba, entonces, de recrear la formalidad, adaptándola a los rasgos de las “sociedades del conocimiento”, lo que dio a la protección otros sentidos y fundamentó nuevas modalidades para su organización. Frente al sentido clásico de aseguramiento y distribución de la riqueza, se destacó la promoción de capacidades; en relación con ello, se fundamentó en la situación de las poblaciones excluidas, frente a la cambiante demanda laboral, un desacople relativo entre trabajo y protección social. Si bien no encontramos propuestas expresas de reforma laboral,⁴⁰⁷ estas producciones bregaron por redefinir el lazo entre seguridad y trabajo, eje de la crítica hacia las políticas sociolaborales del período.

Más adelante profundizamos en los fundamentos de esta crítica. Aquí, vale destacar uno de sus elementos característicos: si bien su núcleo fueron las visiones estratégicas del trabajo deseable y viable, ella no se reconoció a sí misma como política, sino que se formuló en un lenguaje de verdad, sostenido en la pretensión de acceso directo y a-valorativo a lo real a través de la ciencia. El acercamiento a la *verdadera* naturaleza de la informalidad se basó en la referencia a la economía y en la conexión con la experiencia subjetiva de los y las trabajadoras empobrecidas, que invistió a estos saberes de un *ethos* de proximidad y sensibilidad respecto de los padecimientos sociales. Frente a la politización de los objetos,

⁴⁰⁷ Como sí encontramos en las producciones de la banca internacional durante el período, sustentadas en la problematización de la informalidad como un problema cultural-comportamental, a intervenir a través de de (des)incentivos hacia las prácticas económicas de trabajadores/as y empleadores/as.

saberes y dispositivos involucrados en el proceso de reforma, aquí observamos una crítica sostenida en un gesto inverso: una relativa despolitización del problema de la informalidad, reinscribiendo las alternativas de intervención en una discusión eminentemente técnica y especializada, aunque no por ello desafectada o insensible frente a los problemas sociales. La perspectiva: una reorientación de las políticas y, con ella, del pensamiento reformador.

Crítica experta, crítica política. La clausura del proceso de reforma. Los apuntes sobre la morfología del campo reformador y el carácter controversial que asumió la informalidad laboral aportan elementos para comprender la clausura de este ciclo de políticas sociolaborales. Confluyeron dos procesos para ello: la progresiva desarticulación del “tripartismo de los saberes”, que desestabilizó la problematización del trabajo informal como problema de desprotección de su sujeto; y la amplificación de las críticas expertas hacia esta visión del fenómeno en el debate público, registrándose su conexión y apropiación por la crítica política, elaborada desde sectores de oposición al oficialismo. Ambos confluyeron en la pérdida de poder estatuyente de los saberes producidos desde las agencias estatales.

Como apuntamos, la problematización de la informalidad laboral como un asunto de desprotección social de su sujeto fue el efecto de la unificación provisoria de los saberes estatales, sindicales y del empresariado industrial, en virtud de una visión relativamente común de la formalidad a constituir, continuamente negociada. A partir del despliegue de las políticas sociolaborales y en el marco de la agudización de la puja distributiva, observamos la acumulación de tensiones y disputas por el sentido del “trabajo decente”, que organizaba las estrategias de formalización. Las divergencias se expresaron en una serie de lecturas críticas de los actores sindicales, el empresariado industrial y las redes de saber con ellos entramadas hacia las políticas gubernamentales. Ellas expresaron distintos modos de responder a un dilema que el proceso de reforma instalaba de forma permanente: *¿quiénes* pueden reivindicar *qué derechos* en su condición de trabajadores y trabajadoras? El proceso de reconstitución de la norma laboral tras el cuestionamiento de las regulaciones heredadas suponía definir tres cuestiones escurridizas: cuál es el trabajo recortado como legítimo soporte de derechos sociales; quién es el sujeto de ese estatuto; y cuáles son los estándares de protección que éste garantiza. Hacia fines del período, la construcción de formalidad laboral había dejado de ser espacio de construcción de consensos y devino fuente de conflictos.

Por su parte, referentes y especialistas asociados/as con las instituciones representativas del empresariado industrial señalaron la configuración de una formalidad simulada o espuria, sostenida en la extensión de las protecciones sociales, a cargo del Estado, y no de la

ampliación del empleo productivo y de calidad. Este razonamiento suponía que el buen trabajo era el desarrollado en el mercado, bajo condiciones medias de rentabilidad y vector de protecciones contributivas. Si el proceso de formalización no se basaba en su extensión, entonces era inconsistente: la razón de ello se encontró en la persistencia de ciertos obstáculos estructurales para el incremento de la competitividad del sector industrial y, para superarlos, urgía observar los costos del trabajo como factor productivo. Habían entrado en tensión dos sentidos que convivían en la plataforma del “trabajo decente”: su productividad y su condición protegida. Ello fue el terreno de una convergencia de los saberes industriales con las problematizaciones alternativas de la informalidad laboral, como un asunto de racionalidad económica-estructural.

Simultáneamente, los saberes sindicales también instalaron una reflexión sobre los costos del trabajo formal, sometiendo a debate los compromisos asumidos por el capital en ellos. Centros de estudio vinculados con fracciones sindicales opositoras al oficialismo denunciaron la devaluación de la formalidad reconstituida, apuntando un aspecto sensible del proceso: la existencia de modalidades de trabajo formal para las estadísticas (por encontrarse registradas ante el Estado) y, al mismo tiempo, precarias, mal remuneradas y/o con estándares limitados de protección. La programática oficial gestionaba esta tensión por la expectativa de un tránsito, en el mediano o largo plazo, hacia el empleo regular, pero ¿qué sucedía si se trataba de una situación estable más que transitoria? La persistencia de la informalidad abonó esta hipótesis y fue presentada como prueba de la vigencia de un modelo de desarrollo exógeno, sostenido en la precariedad laboral. Con otros contenidos, los saberes congregados en el tratamiento de las economías populares también cuestionaron la perspectiva de tránsito hacia el empleo formal y, por ello, demandaron el reconocimiento y la protección de aquel trabajo “autogenerado” en los territorios, bajo una institucionalidad propia pero enmarcada en el derecho laboral. En este sentido, es sugerente la emergencia de una lectura compartida por el arco heterogéneo de saberes sindicales sobre la tensión creciente entre la ampliación de los seguros sociales mediante herramientas semi o no contributivas y la vigencia de la contributividad, que se consideraba lesionada al registrarse un desfasaje entre los aportes al sistema y los beneficios obtenidos. Se trató de una defensa corporativa, sí, pero al plantear la necesidad de ampliar las fuentes de financiamiento y avanzar en la progresividad de la distribución advirtió las dificultades de implicar al capital en ciertos compromisos para la formalización. Por lo demás, expresó una tensión entre saberes sindicales y populares, que sería provechoso continuar estudiando.

Mientras el campo reformador perdía su cohesión de manera progresiva, la problematización “productiva” de la informalidad laboral asumió una gravitación creciente en la discusión pública. El trabajo de archivo nos permitió registrar las conexiones entre estos saberes y los producidos por distintos sectores del empresariado, incluido el industrial. Estos se apropiaron de la palabra experta, enfatizaron ciertos elementos de saber y desestimaron otros en la reivindicación del empleo productivo y mercantil como el trabajo genuino, a cuya expansión debían orientarse las políticas, lo que suponía reordenar el complejo de intervenciones. Además, registramos múltiples conexiones entre la red de *expertise* vinculada a los saberes de la exclusión/marginación con la política partidaria, en especial con sectores de oposición al oficialismo: intercambios entre agencias especializadas y sus profesionales con fundaciones políticas de renovada presencia pública, quebrándose la pretendida ajenidad respecto de la vida partidaria. La problematización productiva de la informalidad laboral cobró gran visibilidad pública y, en base a ella, la crítica política y especializada hacia el patrón de política social del período, pues el eje del cuestionamiento fueron los fundamentos, los sujetos y los objetivos de las protecciones. Entonces, se planteó como un imperativo del momento su disociación respecto del trabajo.

IMAGINACIONES POLÍTICAS SOBRE EL TRABAJO Y LA PROTECCIÓN

La dimensión estratégica de los saberes sobre la in/formalidad laboral

La dinámica del proceso de reforma constituido alrededor de la problematización de la informalidad laboral da cuenta de su atravesamiento por lo político y la política:⁴⁰⁸ tanto por la politicidad que adquirieron los objetos, dispositivos, agentes y saberes involucrados en él, como por las sincronías y las relaciones de identificación entre los debates especializados y los de la política institucionalizada. Buena parte de las controversias a propósito de la definición y la explicación del fenómeno tuvo un insoslayable componente normativo. La delimitación de “lo informal” en el mercado laboral supuso una doble operación: el contraste con el empleo formal, lo que exigía determinar los atributos que éste *debería* tener; y la exclusión de ciertas actividades por no encuadrar con los parámetros esperables del “trabajo” y de la vida económica. Es sugerente en este sentido que las críticas hacia las políticas sociolaborales del período, que repusimos más arriba, se hayan valido de imágenes del empleo *genuino* y de la *buena* protección, a las que se apeló para ponderar los avances y las

⁴⁰⁸ En el Capítulo 0 “Preliminares”, puntualizamos el sentido de ambas categorías siguiendo a Lechner (1994) y a Mouffe (2007).

deficiencias del proceso de formalización encarado. En las denuncias de la estabilización de una formalidad devaluada en términos protectorios, o bien, simulada, por el registro como “formales” de actividades económicamente superfluas, encontramos miradas en conflicto sobre el trabajo legítimo, su lazo con la seguridad y con la autonomía del sujeto. Por eso, a lo largo de la tesis, insistimos en que el problema de la informalidad fue, justamente, la formalidad laboral.

Si la formalidad emergió como problema fue porque, tras el resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal, volvió a interrogarse la relación entre condiciones de trabajo y de vida. Se trata, pues, de la apertura de una nueva reflexión sobre los procesos de normalización del trabajo y de la vida, en la que adquirió centralidad la protección del sujeto y su estatuto de derecho. Cuestionada la orientación de las reformas de la década de 1990, se reeditaron las discusiones sobre los modos deseables y factibles de intervenir sobre el mundo del trabajo: de allí que el núcleo de las controversias fuera estratégico y haya comprendido las imaginaciones políticas sobre el empleo a constituir. Pensamos las imaginaciones políticas sobre la formalidad laboral deseable y viable en dos niveles: uno relativo a los contenidos propiamente dichos del buen empleo y la relación establecida con el campo de la protección; el otro remite a los modos de reflexión acerca de los márgenes de la intervención social para modelar las dinámicas del mundo del trabajo y la producción, que les sirven de fundamento. Los hilos estratégicos de las reflexiones sobre la informalidad, que rastreamos a lo largo de la tesis, nos permiten poner en foco las luchas de sentido desplegadas por la determinación del horizonte de posibilidad del trabajo de nuestra época.

Los procesos de reforma social: entre la imaginación y el gobierno. Las reformas sociales asumen una relación ambivalente con la política. Ellas suponen el trabajo de *deshacer* la sociedad y *rehacerla* bajo nuevos términos (Ribeiro, 1990: 175). En esa pretensión las rige un supuesto propiamente moderno: que las formas sociales no vienen dadas por principios trascendentales, sino que son hechas por la acción humana, específicamente, a través de la política. La reducción del espacio de lo trascendente, azaroso y misterioso, frente al avance del conocimiento, la razón y la agencia humanos, fue graficado bajo la idea del “desencantamiento del mundo”. Sin embargo, la afirmación del orden social como invención humana impulsó el despliegue de una “actividad imaginante” (Baczko, 1999: 27) orientada hacia la acción política. Su objeto: alteridades societarias *todavía* inexistentes, pero posibles de ser construidas materialmente puesto que son pensables. Así, todo proyecto de reforma cobra impulso, extrae sus energías, de un núcleo de imaginaciones políticas sobre

el orden social a construir a través de la intervención, estrechamente vinculadas con la actividad científica y técnica porque se trata de proyectar esas alteridades, pero también de conocer, prever y gobernar el entorno para construir sus condiciones de posibilidad. Por eso, las reformas constituyen un ejercicio de imaginación e invención política, tanto como de administración técnica y burocrática.⁴⁰⁹ Los procesos de reforma han sido el terreno de una incesante profesionalización de la intervención social, creándose ámbitos de saber, especialidades profesionales y técnicas específicas. Aquí la política emerge en otro sentido, que no es el de la imaginación y deliberación de los principios definitorios del orden, sino el de la delimitación de lo posible y lo factible, en virtud de un conocimiento especializado de la realidad. La concepción de la política como técnica (Lechner, 1984) entraña un movimiento de despolitización de las reformas, en la medida en que los problemas sociales son inscriptos en un ámbito de discusión experto, relativamente abstraído del enfrentamiento democrático.

Politización y despolitización son momentos constitutivos de los procesos de reforma social, pero los resultados en uno u otro sentido deben ser precisados históricamente, pues dependen de las relaciones forjadas entre política-ciencia-técnica e imaginación-deliberación-administración. Toda intervención social aspira a disponer del conocimiento más acabado posible de la realidad y las regularidades que rigen su dinámica, para delimitar el campo de lo posible, prever efectos de la acción humana y circunscribir aquello que se impone a ésta como “necesidad” (Lechner, 1984). Sin embargo, la acción racional nunca llega a penetrar totalmente en lo conocido (Dotti, 1994). Pese al sueño tecnocrático de una sociedad transparente y perfectamente cognoscible, la delimitación de lo posible es siempre problemática y escapa a la ciencia. En los regímenes democráticos la imprevisibilidad de la acción del otro es inerradicable, pues es efecto de su libertad; en consonancia con ello, el cálculo racional puede trazar el campo de lo posible, pero no determinar las opciones factibles (Lechner, 1984). De hecho, estas condiciones de la producción de conocimiento no escapan a la reflexión de las ciencias sociales, en cuyo seno se han forjado representaciones de la relación entre la ciencia y la política, afirmando la politicidad de la primera o recreando a la segunda como una técnica. En ellas se juegan, en buena medida, las variables combinaciones entre administración y deliberación, politización y despolitización, que se sintetizan en cada ciclo histórico de intervención social. Para reflexionar sobre este punto, sintetizamos las imaginaciones políticas que subyacieron a las problematizaciones de la informalidad laboral durante el período de estudio. Tras el resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal, resulta

⁴⁰⁹ En esta reflexión nos montamos sobre lo apuntado por Topalov (2004) acerca del lazo entre reformas, ciencia y administración; secuencia a la que añadimos la “imaginación política”.

sugerente que las controversias políticas y especializadas se hayan concentrado en la estimación de aquello que es posible (y no solo deseable) transformar a partir de la intervención sobre el trabajo y la protección social. ¿Qué horizontes fundaron el ciclo de reformas analizado y cuáles signaron su clausura?

La reactivación de un gesto utópico. El proceso de reforma social desplegado entre los años 2002 y 2015, en Argentina, expresó y movilizó quiebres significativos con las imaginaciones políticas sobre los futuros deseables y posibles del trabajo. A contrapelo de las perspectivas pesimistas que dominaron el campo de discusión en la clausura del siglo XX, la pretensión de resituar al empleo como vector de la integración social reafirmó su valor económico, social y moral; depositó en su condición protegida la expectativa de realización de una buena vida para los individuos y la sociedad; y se asentó en la reivindicación de la capacidad estatal de regular la vida económica. La certeza de que era factible gestionar de otro modo el ámbito del trabajo estuvo dada por una suerte de rehabilitación de la imaginación utópica, que discutió con aquellas visiones que preveían un futuro de escasez y flexibilidad del empleo. Durante la década de 1990 este gesto utópico había atravesado la polémica entablada por las y los especialistas en estudios laborales respecto de los fundamentos de las reformas: entonces subordinado, tras la crisis de los años 2001 y 2002, fue rescatado y amplificado como motor de un nuevo ciclo de intervenciones sociales.

Recurrimos a la noción de utopía para precisar los rasgos de las imaginaciones políticas entramadas en la problematización de la informalidad laboral que organizó a los saberes estatales. Ella constituye la forma moderna, por excelencia, de imaginar alternativas societarias, por la orientación del saber hacia la acción política. Retomando la *Utopía* de Moro, Abensour plantea que ésta propone un ejercicio filosófico involucrado con la *doxa*, preparado para jugar con la opinión y dispuesto al arte de persuadir, a contrapelo de una filosofía dogmática, según la que las “soluciones” formuladas por el conocimiento racional del mundo son “aplicables para cualquier lugar” (2019: 304). La utopía constituye un artefacto de crítica del presente al recrear, en el pensamiento, sociedades en pleno funcionamiento a partir de principios alternativos a los del orden existente: su intersección con la ciencia y la técnica se funda en la visibilización de los medios a producir para construir aquello que todavía no existe. Asimismo, el pensamiento utópico es propiamente moderno ya que condensa el ideario de progreso, emplazando en el futuro las buenas comunidades políticas imaginadas. El argumento que desarrollamos en la tesis fue que la reflexión normativa sobre el empleo, que acompañó el tratamiento de la informalidad laboral por los

saberes estatales, exhibió gestos utópicos, activando en base a la imagen de *otro* trabajo posible la imaginación de *otra* sociedad. Esta visión se sintetizó en la idea de “sociedad del trabajo”, retomada por los discursos oficiales de la producción intelectual de finales de la década de 1990, como alternativa a la globalización neoliberal (Godio, 2005).

La afirmación del carácter social y político del trabajo como objeto de estudio e intervención, tanto como de la técnica, fue una condición elemental en la rehabilitación de la imaginación utópica. Por un lado, en base a ella se formuló una racionalidad político-institucional de la informalidad laboral, que mostró la desestabilización del empleo como efecto de intervenciones, cuya reorientación, potencialmente, podían coadyuvar a revertir el fenómeno. Por otro, la concepción de los problemas laborales como resultado de modos específicos de regulación estatal de la vida económica cuestionó un supuesto central de las perspectivas pesimistas sobre un horizonte de flexibilidad y escasez de empleo: la idea de que el cambio tecnológico se orientase en esa dirección de manera unívoca e irreversible. La insistencia de las y los expertos en señalar que la economía, la tecnología y el trabajo eran objetos de producción humana, disolvió el determinismo con que se habían proyectado sus tendencias futuras. La polémica encarada por los saberes estatales con las tesis sobre el “fin del trabajo” fue expresa y continua. Es que, pese a su descentramiento en el nuevo siglo, algunos de sus núcleos argumentales, aunque reformulados, continuaron gravitando en lecturas internacionales y locales sobre la informalidad laboral. La definición del fenómeno como expresión de la dinámica excluyente que adquiriría el mercado laboral en virtud del incesante cambio tecnológico volvía a asignarle a éste una direccionalidad dada, relativamente ingobernable. Estos diagnósticos fundaron propuestas de continuidad de las reformas laborales encaradas durante la década de 1990, orientadas a bajar los “costos” de la formalidad para incluir a las poblaciones expulsadas. En otros casos, dieron lugar a las iniciativas de desacople del trabajo y la protección, con la idea de preservar a los individuos frente a la inestabilidad –ya indefectible– del empleo. Fue el caso del programa de “flexiseguridades” formulado por la CEPAL y la OIT, organismos con los que los saberes estatales registraban afinidades. Pero no sobre este punto.

No se trató de una mirada ingenua de los saberes estatales sobre el cambio tecnológico y las transformaciones productivas del capitalismo contemporáneo, sino de un rechazo categórico de aquella tesitura especializada que le asignaba a la vida económica una dirección unívoca, más aún cuando la evidencia empírica al respecto distaba de ser concluyente. Los saberes estatales se dispusieron, entonces, a fundamentar la viabilidad de un futuro deseable para el trabajo, basado en la recuperación de su rol integrador. Así, se perfiló una alternativa

en el campo de la *expertise* que, antagonizando con la razón tecnocrática, asumió que la dinámica económica era objeto de deliberación social y que la actividad especializada estaba comprometida en ese debate, con la producción de evidencia empírica y de argumentos, sin negar que participaba del mismo con cierta orientación. La ciencia se entramó con el ejercicio de la crítica, con la imaginación política y con la administración para la construcción de la viabilidad de aquella visión normativa del trabajo decente. Bajo este *ethos* experto, se actualizaron memorias sobre el proyecto de construcción de una ciencia nacional, dedicada a producir conocimiento sobre los problemas a enfrentar para consolidar un modelo de desarrollo inclusivo, asentado en el pleno empleo formal y protegido. Aquí el “tripartismo” de los saberes de la reforma cobra una nueva significación, porque también refiere a la articulación de la *expertise* con otros *locus* y racionalidades de producción de conocimiento, como condición para avanzar hacia ese horizonte. El desborde del lenguaje especializado, sus encuentros, mixturas y disonancias con otros saberes en la hechura de las intervenciones sugiere un efecto de politización en y del proceso de reforma.

La imaginación utópica implicada en la postulación del objetivo de restituir el rol integrador del empleo se caracterizó por la peculiar relación forjada entre futuro y pasado. Es que se trataba de *recuperar* el trabajo perdido y *restaurar* la institucionalidad laboral clásica, dañados por las reformas neoliberales en despliegue desde la década de 1970 en el país. Una imagen pretérita del empleo, aquel conocido por la sociedad argentina durante la versión autóctona de Estado Social, fue la que movilizó las energías de cambio. Con diferencias, se nutrieron de memorias de aquella experiencia histórica los saberes estatales, sindicales y del empresariado industrial (el tripartismo mismo había registrado, entonces, su edad de oro). No vemos aquí una búsqueda de repetición del pasado, sino que resaltamos que su memoria devino una fuente privilegiada de material simbólico para imaginar otra forma posible de organizar el trabajo y la sociedad en el nuevo siglo. La recuperación de una tradición relativa a su valoración social adquirió sentido en el marco de las luchas del presente: esa utopía “restauradora” afirmó la actualidad de aquellos atributos que, en el pasado, habían definido al “empleo normal”, polemizando incluso con perspectivas afines, aunadas en la plataforma del trabajo decente, para las cuales la estabilidad era una condición perimida en las nuevas sociedades del conocimiento. De modo que las “energías activas de la tradición” (Thompson, 2012: 56) generaron una apertura inédita en el campo de alternativas de intervención estatal discutidas como posibles. Así, se le reconoció al pasado una positividad que había sido bloqueada bajo las tesis del fin del trabajo y las distopías sobre el cambio tecnológico, pues ambas establecían un corte radical con él. La afirmación de la crisis terminal de la sociedad

salarial, que ambas prospectivas compartían, vedaba el diálogo con la experiencia bienestarista “en lo que todavía tiene que decirnos y en lo que todavía tenemos que decirle” (Robin, 2012: 60). Su memoria volvió a presentar la fusión entre empleo, seguridad y autonomía como posible, abriendo interrogantes sobre sus contenidos en una nueva época.

Si las utopías usualmente se emplazan en el futuro, ¿qué significó este viaje al pasado? Observemos que las imaginaciones distópicas sobre el futuro del trabajo (escaso, flexible, inestable), hegemónicas en la clausura del siglo XX, no solo habían sentenciado la esterilidad del pasado, sino que además postularon un porvenir amenazante. La clausura de ambos circunscribió la actividad imaginante a un “presente perpetuo” (Robin, 2012: 54), porque el futuro es pensado y pensable como pura repetición de lo que es (y no como creación de lo que aún no existe). Y, dado que se trataba de un futuro amenazante, el presente se propuso como eminentemente defensivo. En cambio, la “utopía restauradora del empleo normal” restableció del diálogo entre pasado y futuro, cuyo efecto fue la apertura en la imaginación de alternativas para reorganizar el presente: se trató de la visión de otro trabajo, otra vida, sí, pero también de una reivindicación de la política como motor de cambio. Estos sentidos fueron los que se condensaron en el acto de jugar “la carta de la no contemporaneidad”, del anacronismo (Robin, 2012: 54), en las luchas del presente, haciendo uso de las “temporalidades desafinadas de la historia para hacer que se unan esos tiempos desunidos” (*idem*: 55). De esa circulación de sentidos, “de una línea de temporalidad a otra”, depende “la capacidad de hacer historia” (Rancière, 1996, en Robin, 2012: 57). Si el siglo XX había finalizado bajo el signo de la suspensión de lo utópico (Anderson, 2004), recuperar la tradición bienestarista como positividad parece haber funcionado como herramienta para abrir el horizonte de lo posible.

Justamente porque se trata de una relectura del pasado en vistas a los desafíos del presente, la re-emergencia de una tradición no es nunca un retorno a lo mismo (Robin, 2012: 61). La pretensión de restaurar el rol integrador del empleo encontró en la problematización de la informalidad laboral nuevos interrogantes, que promovieron la actualización, el desborde, e inclusive, la innovación respecto de la tradición bienestarista. La interrogación del fenómeno impuso la necesidad de actualizar las representaciones del mundo laboral que, ya desde los años ochenta, se encontraban en proceso de cambio. A través de demandas de reconocimiento y de la exploración estadística, el registro del trabajo se amplió hasta llegar a los confines de lo considerado como propiamente económico y productivo. Estas alteraciones impulsaron una serie de preguntas de difícil resolución a propósito de la formalización proyectada: a) primero, ¿qué criterios asumir para distinguir el empleo vulnerable, desprotegido y/o intermitente de formas de actividad imposibles de ser categorizadas en tanto

que trabajo?; b) ¿cómo reconstruir el lazo entre trabajo y seguridad en aquellos casos en que la formalización no se preveía como un proceso inmediato, sino de largo plazo?, ¿bajo qué fundamentos reconstruir las protecciones en aquellos espacios de actividad y cuál sería su tipo, calidad y alcance?; c) en virtud de la heterogeneidad relevada de la economía informal, ¿era viable pensar en un único tránsito hacia la formalidad?, ¿o resultaba más adecuada la proyección de un proceso modulado en sus tiempos y dispositivos según las poblaciones de que se tratase? En ese caso, ¿cómo gestionar la coexistencia de distintas “formalidades”, definidas por alcances disímiles de las regulaciones y protecciones? ¿No alteraba, acaso, la perspectiva de recrear la unidad de las clases trabajadoras bajo el estatuto de derechos propio del “trabajo decente”?

Alrededor de estos interrogantes encontramos heterogeneidades insoslayables en el campo reformador y entre los saberes estatales, ligadas con los alcances de la reformulación y la innovación ejercida sobre la tradición bienestarista local. En términos generales, observamos un desplazamiento importante en los modos de reflexión sobre la integración social. Mientras que durante la vigencia del Estado Social los problemas de integración movilizaban la pretensión de incorporar al “centro” a lo que se visualizó como una imprecisa y homogénea periferia del “empleo normal”; en el nuevo siglo, el diagnóstico de una heterogeneidad profunda de la economía informal fundó la proyección de un proceso modulado de formalización, que diluyó la idea de una normalidad laboral homogénea y definida por parámetros fijos. Sobre esa base, se planteó una perspectiva de reparación de los y las trabajadoras que permanecían en la informalidad: en los casos en que el tránsito al trabajo decente se tornara un proceso de largo plazo, la protección estatal funcionaría como un canal de relativa “formalización”. La conjunción entre la “restauración” de la institucionalidad laboral y la “reparación”, en el presente, de la condición de desprotección social asociada al trabajo informal constituyó una innovación en las concepciones de justicia social. El acceso a la seguridad social fue vector de reconocimiento, como parte del registro laboral, de sujetos y actividades que no se correspondían con el “empleo típico”. La desnaturalización del *quién* de este estatuto puso en cuestión cierta arbitrariedad de la frontera establecida entre el trabajo y el espacio ideal del *no* trabajo, sobre la que históricamente se había vertebrado la distinción entre protecciones de la seguridad social y las asistenciales.

De allí el deslizamiento desde una perspectiva de justicia transicional, orientada a reparar el daño social de la condición de informalidad laboral mientras durase el proceso de formalización, hacia una revisión de las injusticias transfronterizas, asentadas en los modos de cartografiar el registro del trabajo. En esa progresión, además del estándar de protecciones

ligadas al empleo, se ponía en cuestión el concepto de trabajo que organizaría los procesos de reconocimiento e integración social. Las distintas modalidades de formalidad (de estar registrado/a, protegido/a y ser reconocido/a en tanto que trabajador/a), ¿tenían que ver con distintos momentos en la transición hacia el “empleo normal”?, ¿o eran la expresión de distintas formas de trabajar, cuya formalización no significaba tanto la reconversión productiva, sino el reconocimiento político y jurídico (como en los casos del trabajo cooperativo o el doméstico no remunerado)? Aquí se desplegó otra línea de reflexión sobre el proceso de formalización, que no tenía que ver con la restauración de la institucionalidad laboral clásica y la reversión de las reformas neoliberales, sino con la actualización de la institucionalidad bienestarista, en la que se reconocieron exclusiones históricas. ¿La recreación de una formalidad laboral protectora para los individuos contemplaría otras formas de trabajar, además de las reconocidas como “típicas”? ¿Ese reconocimiento era pensable como un acto de justicia y reparación o era expresión de la renuncia a la reconstitución del “empleo normal” para el conjunto de las clases trabajadoras?

Las respuestas de los saberes estatales fueron ambivalentes. Se trató de un dilema que también atravesó a las organizaciones sindicales y las puso en tensión con los saberes populares, los que hacia fines del período articularon demandas de derechos laborales por el trabajo realizado en los llamados circuitos de economía popular. Años más tarde, el debate público estaría atravesado por las demandas de reconocimiento de los movimientos feministas hacia el trabajo doméstico y comunitario. En este punto, la tradición bienestarista fue interpelada críticamente: si de ella se recuperaba la valoración de la seguridad, la pregunta abierta era por su relación con qué tipo de empleo. Por eso, en su desarrollo sobre la “sociedad del trabajo”, Godio (2005) advertía que la institucionalidad del Estado Social constituía un piso civilizatorio hacia su constitución, mas no su plena realización. Desde su perspectiva, avanzar en este camino exigía revisar la subvaloración de los trabajos informales y redefinir el concepto mismo de trabajo: solo así podría concretarse una reunificación del espacio físico, social y generacional alrededor del registro laboral. La utopía de restauración del “empleo normal”, como síntesis del lazo entre trabajo, protección y seguridad, reinstaló la definición de la normalidad laboral como un asunto espinoso.

Las formalidades recreadas –en plural– no pueden ser leídas de manera unívoca. Las múltiples interpretaciones sobre su sentido son indicativas de las alternativas abiertas a la intervención social para modelarlas: como una nueva normalidad laboral, de estatutos segmentados (defendida por unos, criticada por otros); o como una formalidad ampliada, cuyo desafío sería el de repensar la seguridad en relación con formas de trabajar desconocidas

como tales, en virtud de ciertas definiciones consagradas del registro económico y productivo. La imaginación política en clave utópica sobre la restauración del “empleo normal” no se asentó en la repetición del pasado, ni en la gestión de las tendencias del presente como insuperables. Por eso abrió disyuntivas, por eso fue dilemática.

Retornos de los futuros distópicos del trabajo. Si bien la organización de un nuevo campo de reforma alrededor de la expectativa de reponer el rol integrador del empleo desplazó las perspectivas sobre un futuro sombrío para el mundo del trabajo, el trabajo de archivo nos permitió rastrear sus presencias y reformulaciones a lo largo del período de estudio e identificar las condiciones que le dieron una renovada gravitación, alrededor de los tópicos del “futuro del trabajo” y del “trabajo del futuro” (flexible y móvil). Su circulación estuvo estrechamente ligada con la crítica especializada hacia los saberes y las intervenciones estatales sobre la informalidad laboral, sostenida en la problematización “productiva” de la informalidad laboral.

Como apuntamos más arriba y desarrollamos en profundidad en el Capítulo 4, bajo aquella problematización la persistencia de la informalidad laboral se consideró expresión de limitaciones estructurales para la expansión del empleo formal y productivo en el mercado, dadas por históricos déficits de competitividad de la economía argentina no superados durante el ciclo de administraciones del kirchnerismo. De allí el diagnóstico de una suerte de insolvencia económica del programa de formalización: al no impulsarse en saltos de productividad, se juzgaba que el proceso no se asentaba en bases “genuinas”, resultando insostenible en el tiempo. El planteo cuestionó que el proceso de formalización se sostuviese en la creación de modalidades especiales de registro, financiadas estatalmente, y en la ampliación de la seguridad social. Desde este punto de vista, se recalcó que el aumento del empleo registrado no significaba la expansión del trabajo *genuino*, mercantil y productivo, sino de las protecciones sociales, en ocasiones asociadas a ocupaciones de baja productividad y en condiciones de extrema explotación. El reverso no declarado del proceso, denunciaron los saberes sobre la exclusión y la marginalidad, era la negación del acceso al buen trabajo a las poblaciones informales, su inmovilidad en circuitos precarios de actividad y en territorios aislados. Así, se reinstaló el empleo productivo y mercantil como forma legítima de trabajar y se remarcaron los límites con el espacio ideal de *no* trabajo.

Encontramos múltiples resonancias entre esta forma de crítica hacia las políticas sociolaborales y las perspectivas pesimistas sobre el empleo que, desde fines de los años noventa, fundaron la apuesta por desacoplar el trabajo y la protección social. Estos análisis

compartieron una relativa separación de la economía y la técnica respecto de la vida social, por la que las relaciones gestadas en el terreno productivo se presentaron como condiciones a las que las regulaciones estatales debían ajustarse, para ser efectivas. El señalamiento de la “base” productiva de la informalidad laboral iba en ese sentido. Si bien las dinámicas forjadas en el ámbito productivo hacen a las condiciones de despliegue de la acción política, y de hecho la constriñen, lo cierto es que ellas mismas están social y políticamente constituidas. Sin embargo, en estas argumentaciones especializadas, la condición estructural de los procesos productivos remitió a su funcionamiento como “determinante” de la dinámica social, excluyendo el hecho de que también estos son objeto de determinaciones provenientes de otros ámbitos de la vida social. Por esta razón, se derivaron de la producción una serie de imperativos hacia la política, entendida en términos instrumentales. Esta interpretación sobre las relaciones entre economía, política e intervención social modeló una particular concepción del ejercicio especializado: si de la primera se desprendían ciertas condiciones de posibilidad de lo agenciable, el rol de las y los expertos era producir conocimiento objetivo sobre tales determinaciones, para ponerlo a disposición de la discusión informada sobre los problemas sociales y las alternativas para resolverlos. La reorientación del desarrollo hacia modelos de mayor inclusión social estaba circunscripta por las tendencias del cambio tecnológico y productivo, cuya dirección hacia la automatización y especialización del trabajo no era posible alterar. A diferencia de los años noventa, el llamado a adecuar las políticas sociolaborales a ciertas condiciones técnicas, de raigambre estructural, incluyó la apelación a la experiencia de la cronicidad de la pobreza: era en contacto con ella que los y las especialistas insistieron en un cambio de rumbo. La transformación de dichas problemáticas exigía aceptar las tendencias hacia un futuro de flexibilidad y movilidad laboral.

El complejo argumental remite a una actualización de las tesis sobre el fin del trabajo, hegemónicas hacia mediados de la década de 1990. Además de la separación entre economía/sociedad, compartieron la conclusión sobre el agotamiento de los modos de regulación del empleo propios de las sociedades salariales, bajo el argumento de que estos se habían fundado en relaciones socio-técnicas actualmente inexistentes e imposibles de recrear. Así, toda referencia hacia la tradición bienestarista se visualizó como fuera de tiempo. Lo notable de estas reflexiones es que no se negó que la estabilidad del empleo y el aseguramiento del sujeto fueran en sí mismos deseables: el problema es que ya no eran viables. Frente a la “nueva cuestión social”, la expectativa de restituir una vieja formalidad laboral era incapaz de guiar una transformación efectiva de las problemáticas diagnosticadas: el pasado se concibió como un espacio simbólico de tradiciones estériles en su capacidad de

seguir haciendo historia. En el mejor de los casos, la recuperación del pasado bienestarista se visualizó como una actitud nostálgica y conservadora que, a costa de mantener la tradición, comprometía el presente. En el peor, se postuló como un intento de preservar los privilegios garantizados por viejas estructuras corporativas. De este modo, se retomaba una “tercera vía” planteada en el proceso de salida de la crisis de los años 2001 y 2002: si el retorno al neoliberalismo de los años noventa no era deseable, el intento de recrear el viejo bienestarismo no era factible. En la polémica sobre la informalidad laboral subyació una disputa por la definición del horizonte de posibilidad de las intervenciones sociales del Estado en relación con el trabajo y su lazo con la seguridad.

Lo anterior nos permite destacar que la problematización productiva de la informalidad laboral estuvo estrechamente conectada con (y resultó formulable en el marco de) la crítica hacia el impulso utópico que hizo andar el campo de reforma del período. Primero, la afirmación del carácter político de la técnica y el trabajo fue criticado como un sesgo politizado de los saberes estatales, que los llevaba a subestimar las tendencias que estructuraban la dinámica productiva, más allá del alcance de la intervención social. Segundo, la relación entre el pasado y el futuro que ella forjó se cuestionó como anacrónica, sobre la base del restablecimiento de un corte entre ambos que homogeneizó lo contemporáneo, anulando los diálogos en múltiples direcciones entablados con la experiencia histórica. La “economía” y la “contemporaneidad” emergieron como principios de una exigencia de adecuación de la política a las nuevas realidades. Y también como los vectores de un lenguaje de verdad en el cuestionamiento hacia las imaginaciones utópicas que organizaron a los saberes estatales. La confrontación con el campo reformador comprendió, entonces, la imagen del buen trabajo a constituir, así como los lazos entre imaginación política, deliberación social y administración técnica que debían signar las reformas orientadas a su constitución: el horizonte de posibilidad de las intervenciones sociales fue replanteado, reforzándose el peso de lo económica y técnicamente viable.

El “realismo” que impregnó estas reflexiones supuso dos renunciaciones: a la posibilidad de imaginar un futuro más allá de la prolongación de las tendencias contemporáneas; y al lazo entre trabajo y seguridad. En este sentido, las calificamos como “distópicas”: su diferencia con las utopías no reside en el pesimismo respecto del futuro del trabajo, sino en la reducción de los márgenes de la acción humana para definir los modos de organización de la sociedad, frente a ciertos procesos que escaparían del control social directo. Las distopías, entonces, configuran una negación de lo utópico, más que su versión “negativa”. Siguiendo a Abensour, la distinción entre utopía y distopía sigue la diferencia entre el “no” y la “nada”: “el acto del

No es la puesta en movimiento”, frente a lo que todavía no existe, “el acto de la Nada [es el] de la aniquilación” (2019: 271). Este tipo de pensamiento expresa y refuerza la dificultad de proyectar alteridades societales radicales, orientadoras de los procesos de intervención en el presente. En este caso, el retorno del lazo entre trabajo y seguridad. Bajo el supuesto de unas relaciones socio-técnicas “dadas”, que sentaban una alteración radical de las relaciones laborales, clausurando la perspectiva de estabilidad, se argumentó que la protección social debía actualizarse para dar respuesta a los problemas sociales de las nuevas “sociedades de conocimiento”. Aun cuando se produjera un ajuste de la economía argentina a la productividad, la exclusión se figuró como un proceso previsible, pues el incesante cambio tecnológico suponía la alteración permanente de los parámetros de empleabilidad, al que no todos los individuos podrían adaptarse de manera suave o automática. La falencia que se visualizaba en las políticas sociolaborales dirigidas a la informalidad laboral era que, al ignorar este proceso, coadyuvaban a la permanencia de estas poblaciones en posiciones marginadas, más que a disponer canales de movilidad social. Esta red de *expertise* advirtió el carácter desestabilizador para la reproducción de la vida de semejante escenario. Frente a él, se insistió en la necesidad de desplegar una acción protectora de los individuos, destinada a evitar posibles caídas en la pobreza tanto como en la inutilidad social, para lo cual debían enlazarse la distribución de ingresos con la promoción de capacidades. La postulación de la reinserción social como horizonte de las políticas sociales da cuenta de las restricciones interpuestas a la proyección de un *eu topos*, un buen lugar, más allá de las tendencias contemporáneas de la vida económica, que signaban el principio de realidad al que la política y la ciencia debían ajustarse.

Las distopías sobre el advenimiento del trabajo flexible adquirieron una intensa gravitación en la discusión pública, junto con las críticas expertas hacia los saberes estatales sobre la informalidad laboral. La persistencia del fenómeno parecía demostrar los límites (inclusive, los fracasos) de las políticas orientadas a la formalización, lo que se explicó arguyendo errores de diagnóstico y el sostenimiento de la perspectiva de restauración del pleno “empleo decente” a pesar de su evidente inviabilidad. En discusión con la utopía restauradora, se interpusieron las imaginaciones distópicas sobre el trabajo. Ellas no recreaban un futuro deseable, pero la virtud en la que insistieron los y las especialistas fue su “realismo”: su capacidad de organizar la acción estatal en base a un conocimiento *cierto* de las transformaciones *posibles* de operar, antes que la reposición de falsas expectativas. De este modo, la crítica alcanzó a los efectos de politización de los objetos de la reforma social, en la medida en que las demandas de su reorientación se asentaron en la reivindicación de la

objetividad científica y en la remoción de ese sesgo que enturbiaba la visión de lo factible. La exigencia de adecuación de la política a las relaciones estructurales que signaban la dinámica del mundo del trabajo impuso el límite de “lo real” a las imaginaciones políticas. Y, aunque la visión podía ser desoladora, se enfatizó que la aceptación de ese límite permitiría gestionar de manera más virtuosa los procesos de exclusión y marginación.

La estabilidad y la seguridad se descentraban, pero se instaló una promesa de movilidad social que se presentó como más deseable que la permanencia en una falsa formalidad. Se interponía, con ello, otra concepción de justicia para las intervenciones sociales. Los saberes sobre la exclusión/marginación presentaron este proceso como el resultado de una lógica discriminatoria que vedaba el acceso de las poblaciones pobres al empleo mercantil y, previamente, a los recursos de empleabilidad. Una sociedad justa sería aquella en la que las opciones vitales no estuviesen determinadas por la condición social de nacimiento sino por la libre opción de los individuos; en la que el éxito o fracaso no fuera un destino, sino el resultado de las realizaciones de cada quien. Es por eso que esta perspectiva circunscribió como ámbito de la intervención social la ampliación de las oportunidades de las poblaciones pobres, más que la relación de proximidad entre las distintas posiciones sociales. La equidad, antes que la igualdad; la igualdad de oportunidades, antes que la de resultados; la promoción de capacidades humanas, por sobre la necesaria distribución de ingresos. Para que este horizonte de movilidad social fuese posible, en las nuevas “sociedades del conocimiento”, la protección social debía actualizarse, reformulando sus orientaciones y contenidos. Frente al riesgo de exclusión, las capacidades humanas debían volverse, ellas mismas, objeto de protección, en particular, el capital humano. A lo largo de la tesis insistimos en que este cambio de objeto supuso una innovación radical en el sentido de la protección porque, en este caso, la mejor forma de preservar las capacidades es invertir continuamente en ellas, caso contrario caen en desuso, pueden destruirse. Proteger remitía a promover y activar a los individuos, antes que asegurarlos en una posición del mundo del trabajo.

En estas imaginaciones políticas sobre el advenimiento del empleo móvil y flexible encontramos una visión bien distinta de los modos convenientes de normalizar el ámbito del trabajo y los regímenes de reproducción de la vida, individual y social. En suma, otra forma de resolver la tensión constitutiva del trabajo libre entre su base de desposesión y la promesa de autonomía que éste porta. La aceptación de la pérdida de la estabilidad laboral y del advenimiento de la movilidad supone admitir que no hay –ni puede haber– garantías socialmente instituidas respecto del acceso y la conservación del empleo. Esto significa asumir que la sociedad no ejerce control sobre los parámetros que rigen el uso de la fuerza

laboral ni la definición de las capacidades valorables: por ende, lo que escapa a la regulación política directa, es procesado en el mercado, bajo relaciones de competencia. Esta configuración radicaliza la condición desposeída de quienes viven de su trabajo, sin garantía alguna de poder realizar sus capacidades laborales. Ese componente desestabilizador de la vida era el que distintas redes de *expertise* buscaban contrapesar con la propuesta de desacoplar las protecciones respecto del empleo: dado que no era ya posible asegurar los puestos de trabajo, era preciso proteger a las personas. Sin embargo, como insistimos reiteradamente a lo largo de la tesis, esto no significa desplazar al trabajo como fundamento de la buena protección, menos aun como vector de la pertenencia reconocida y valiosa en la comunidad política. Por el contrario, el empleo en el mercado, regido por parámetros normales de productividad, ligado a ciertos seguros sociales (esta imagen tan consagrada del trabajo), continuó siendo el núcleo de las formas de vida deseables. Asumir los múltiples riesgos de fracaso en el mercado para obtenerlo fundó la idea de disociar ciertas protecciones elementales que preservaran la vida humana y habilitaran la reinserción de los individuos excluidos. Bajo este patrón de normalización del empleo, el rol de la protección social sería prever y mitigar los daños de los momentos de caída social y garantizar oportunidades de movilidad. Su ámbito de acción: la exclusión (ese espacio de *no* trabajo) y la reinserción; no la riqueza y la distribución.

Hemos dicho que en la relación establecida entre trabajo, desposesión y seguridad se dirimen los contenidos de la autonomía y del estatuto de ciudadanía. En la polémica establecida con las programáticas de restauración del rol integrador del empleo, un interrogante obligado para los saberes de la exclusión fue cómo reconstruir un régimen unificado de pertenencia social. En este punto, es imposible reducir la heterogeneidad de las miradas aglutinadas en el desacople de la dupla trabajo/protección, pues se desplegaron reflexiones significativas sobre los niveles de las transferencias de ingresos, la calidad de los servicios sociales, las garantías que debían investir a estas políticas para recrear un estatuto respetable de existencia social. Sin embargo, la terapéutica de la reinserción que impregnó estas propuestas de protección señala un desgarramiento insoslayable en los idearios integradores. Distinto fue el caso de las propuestas de ingreso ciudadano que, sobre la base de una reflexión distópica sobre el advenimiento del trabajo flexible, no renunciaron a la imaginación de un futuro deseable para la vida individual y social. A partir de las tendencias hacia la automatización de la producción y la reducción del trabajo necesario, se proyectó la posibilidad de ampliar la libertad de los individuos para decidir si trabajar o no y en qué condiciones hacerlo. Aquí el desacople del trabajo y la protección sí desplazó al primero

como fundamento de la integración social. Sin embargo, más allá de su viabilidad, se trataba de una imaginación política cuya deseabilidad estaba en cuestión. Si hacia fines de los años noventa esta programática había logrado empalmar con demandas sindicales, políticas e intelectuales más amplias, fue porque ese radical descentramiento del trabajo había sido puesto entre paréntesis. Entonces, la plataforma del FRENAPPO de un “salario de ciudadanía” se había inspirado, antes bien, en un universalismo de todos/as los/as trabajadores/as, reivindicando el acceso a la seguridad social más allá de las heterogéneas condiciones de contratación. Durante el período de estudio, la organización de un campo de reforma a partir de la ampliación del sujeto del aseguramiento echó por tierra aquella amplia alianza progresista. Las propuestas de desacople entre trabajo y protección fueron mayormente significadas por las redes de *expertise* sobre la exclusión y la marginalidad.

Finalmente, el trabajo de archivo nos permitió relevar la conexión entre las distopías sobre el fin del empleo estable y una particular forma de utopía, que situó al “trabajo del futuro”, móvil, flexible y creativo en el núcleo de las formas de vida deseables e hizo de él una promesa. Fue en relación con estas prospectivas que ingresó al debate local la figura del “emprendedor”: trasladándose del mundo empresarial hacia el mundo del trabajo, ella sintetizó el ideal de adaptabilidad y lo definió como valor moral. La vocación de innovación, por sobre la preferencia de estabilidad; la inversión y el riesgo, por sobre el miedo al fracaso. Aunque esta imaginación política se alimentó de las distopías sobre el futuro flexible del trabajo, lo cierto es que ejerció sobre ellas una importante torsión, al obliterar la problematización de los efectos negativos que supone, para la vida humana, la subordinación del trabajo a la competencia permanente. Por eso la calificamos como un *utopismo cínico*, que deja al descubierto el correlato excluyente del “trabajo del futuro”, pero al mismo tiempo lo encubre. Se trata, en definitiva, de la denegación de la desposesión, propia de la condición neoliberal del trabajo, que desliga la autonomía y la ciudadanía de toda referencia a la protección y la seguridad. Bajo esta obliteración, se aligeró el carácter problemático del estatuto de las protecciones independientes del empleo dirigidas hacia las poblaciones excluidas, como si no existiesen trabas más que individuales a la adaptabilidad.

¿Es humanamente posible una vida insegura, inestable? Si la renuncia al lazo entre empleo y seguridad para imaginar las reorganizaciones de la política social en la contemporaneidad tematizó como problema el riesgo de dualización social, bajo el utopismo cínico se banalizó el hecho de que la sociedad imaginada incluyera la destitución, la muerte social como destino posible de los/as desposeídos/as. Se trató, pues, de otro proyecto de normalización del empleo en ascenso, que retomó las críticas expertas hacia las políticas

sociolaborales del período para producir una crítica propiamente política hacia el campo reformador.

EN LA EBULLICIÓN DE LAS POLÍTICAS⁴¹⁰

Saberes, dilemas e intervenciones a propósito de la dupla “trabajo/protección”

Lo reconstruido hasta aquí da cuenta de la conflictividad que asumió la normalización del trabajo y la definición de los regímenes de reproducción, tras el resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal en Argentina. Las problematizaciones de la informalidad laboral nos permitieron seguir las imaginaciones políticas (utópicas, distópicas, cínicas) en conflicto sobre el buen trabajo a constituir y los lazos deseables y viables con el campo de la protección social. Si el ciclo de reforma social analizado se inauguró con una politización del trabajo y de la protección como objetos de intervención y de conocimiento, su clausura parece haber estado signada por movimientos de despolitización, sostenidos en una ecuación diferente entre imaginación, deliberación y administración. Si su inicio estuvo marcado por la crítica hacia la economía neoclásica como matriz de inteligibilidad de lo social, su agotamiento se enlazó con la aceptación de la vida económica como principio de limitación de la política. Del impulso utópico sostenido en la recuperación del pasado, como punto de referencia para divisar otras realidades posibles, al realismo en la aceptación de un futuro desestabilizador.

¿Cómo explicar estas transiciones? Es en la ebullición de las intervenciones sociales donde el horizonte de lo posible es delineado y se dirimen las transformaciones factibles de operar a través de la política, dado que “las tareas, los intereses, las utopías, los interdictos, no se plantean unilateralmente sino en la confrontación crítica con las tareas del Otro” (Lechner, 1984: 9). Esa confrontación a propósito de la formalidad laboral posible y deseable, esto es, del lazo entre trabajo, seguridad y autonomía, se desplegó en el campo de la política social en torno a dos problemas cruciales, a los que ya hemos hecho referencia: primero, qué trabajo es soporte de las protecciones históricamente enlazadas con el registro laboral; segundo, si la institucionalidad de la seguridad social, organizada a partir de la contributividad como principio operativo, de solidaridad y de justicia, podía albergar el proceso de ampliación de las protecciones fundamentadas en el trabajo, si era preciso reorganizarla o si debían producirse fundamentos alternativos.

La circunscripción del registro del trabajo y la definición de la relación entre lo contributivo y lo no contributivo constituyeron, a nuestro entender, dos grandes dilemas que

⁴¹⁰ Parafraseamos una expresión formulada por Grassi (2003: 13).

signaron las reorganizaciones de la política social durante el período. La inclusión de los y las trabajadoras informales en la seguridad social planteó un problema que fue más allá de la adición a un cuerpo de protecciones dado de un sujeto que previamente le era extraño. Antes bien, supuso la puesta en tensión y la reformulación de ciertos principios que históricamente organizaron dicho campo (sus actos distributivos, sus modos de reconocimiento) y lo diferenciaron de la asistencia, dirigida hacia sujetos y necesidades pretendidamente ajenos al registro laboral. En definitiva, el reconocimiento de otras formas de trabajar, ¿no alteraba también el contenido y los dispositivos de protección? ¿Las modalidades laborales “atípicas”, entonces visibilizadas, estaban sometidas a riesgos particulares, no contemplados en los sistemas de seguridad social? ¿Las solidaridades corporativas permitirían sostener la ampliación de los seguros, de los riesgos y de los sujetos contemplados? Las respuestas elaboradas marcaron el pulso del proceso de reforma social: la tendencia hacia la ampliación del concepto de trabajo, con tensiones y ambivalencias, se acompañó de una reinterpretación parcial, dificultosa, de la contributividad como condición de acceso y principio de justicia de la seguridad social. Ambos procesos se impulsaron en la búsqueda de equiparar a los y las trabajadoras formales e informales en su condición protegida, eje que signó las reflexiones sobre la ampliación de la cobertura del sistema.

Esta impronta explica la desnaturalización y el deslizamiento continuo de la línea de separación entre seguridad social y asistencia, al redefinirse sus sujetos clásicos, tanto como sus lógicas de intervención, los contenidos de la protección que ambos sectores vehiculizaron históricamente y las garantías asociadas. La heterogeneidad de los saberes estatales emergió en la elaboración de nuevos límites y conexiones entre ambos sectores para reorganizar el campo de la política social. Ello le dio al proceso de reforma un carácter abierto, continuamente sometido a reformulación al compás de polémicas y reformulaciones, que se tradujeron en permanentes desbordes de la tradición bienestarista, retomada como memoria. A la par de estos movimientos, también se produjeron críticas políticas y especializadas que perfilaron una idea de que el registro del trabajo genuino y de las protecciones a él asociadas había sido desnaturalizado más que ampliado. La alternativa: el restablecimiento de ciertas fronteras definitorias del trabajo (en especial, su condición productiva) y la separación de las protecciones no asociadas con el empleo, dándoles un estatuto de derecho propio. En este punto se reactualizó la distinción entre la asistencia y la seguridad social a partir de la frontera entre lo contributivo y lo no contributivo. Bajo estos dilemas se reeditaron y amplificaron las discusiones sobre la restitución, reorganización o desacople de la dupla entre trabajo y protección social.

Buen trabajo, otros trabajos, no trabajo: límites y fronteras para la protección. La noción de “trabajo decente” que orientó las políticas sociolaborales dispuestas para la formalización tenía como principal referente al empleo que había regido los procesos de integración durante buena parte del siglo XX en el país. Considerando que su generalización sería un proceso gradual y secuencial, el buen trabajo se definió por el reconocimiento legal de su existencia (el registro) y la protección de su sujeto. Así, las estrategias de formalización dieron existencia institucional a una serie de ocupaciones cuyas características pusieron en tensión las definiciones del empleo típico. Reconocerlas como soporte legítimo de protecciones impulsó una incesante revisión del concepto mismo de trabajo, lo que constituyó una notable actualización de la tradición bienestarista. Las modalidades especiales de registro y la ampliación de la seguridad social recogieron fundamentos diversos, oscilando entre: una reparación transitoria del daño social vinculado a la informalidad, en vistas del esperado pasaje hacia el empleo decente y la seguridad social contributiva; y el reconocimiento de esas heterogéneas formas de trabajar en sus propios términos, puesto que no eran anómalas, novedosas, ni tampoco transitorias, sino distintas al empleo mercantil. El dilema sobre qué trabajos reconocer y en qué términos estaba estrechamente conectado con la pregunta sobre qué trabajo constituir.

En el Capítulo 6 analizamos dos hitos del proceso de ampliación de la seguridad social durante el período: la moratoria en el campo previsional y la Asignación Universal por Hijo (AUH) en el régimen de Asignaciones Familiares (AAFF). Se trató de dispositivos diferenciados cuyo eje común fue la afirmación del sujeto del trabajo informal como “asegurable”. En el caso de la moratoria, la política reconoció en la informalidad laboral una injusticia pasada que, anclada en el régimen de precariedad del empleo consagrado en las décadas previas, registraba efectos actuales en la desprotección social durante la vejez. Aunque inicialmente se dirigió a trabajadores/as autónomos/as sin aportes suficientes para jubilarse, por la plasticidad de su normativa alcanzó a sujetos impensados (como las trabajadoras domésticas no remuneradas), siendo puntal de una ampliación inédita del trabajo definido como soporte del derecho a la previsión. En el caso de la AUH, se produjo un salto en los procesos de reconocimiento del trabajo informal, porque comprendió a adultos/as en actividad y no población potencialmente pasiva; delimitaba una injusticia presente, no pasada. Su inclusión en la seguridad social continuó estando sujeta a la perspectiva de un futuro pasaje hacia el empleo formal en el mercado y las protecciones contributivas: la verdadera reparación se concretaría con él. La institucionalización de una puerta de entrada no

contributiva a la seguridad social se justificó apelando a los efectos duraderos del deterioro del mundo del trabajo y a la larga temporalidad que demandaría su reversión. Pero, sobre este punto, parte de los saberes estatales postularon la necesidad de renovar en términos estructurales el sistema de seguridad social. Bajo esta ambivalencia o desborde parcial de la tradición del aseguramiento en el reconocimiento del sujeto de trabajo, entendemos dos rasgos en tensión de la política: por un lado, la constitución de un componente contributivo de carácter permanente y no supletorio en las Asignaciones Familiares, bajo un régimen unificado con el resto de los componentes; y la adopción de objetivos de protección no generalizados a todo el régimen, relativos a la promoción de la educación y la salud de los y las niñas, a través del condicionamiento de la transferencia monetaria.

Se trató de procesos de reconocimiento atravesados por tensiones y ambivalencias. En este sentido, pueden comprenderse la excepcionalidad asignada a la moratoria y el carácter complementario respecto de la protección contributiva que, en buena parte de los discursos oficiales, adquirió la AUH. Lo cierto es que, al mismo tiempo, fueron procesos de dinámica abierta, movidos por demandas sociales de reconocimiento, amplificadas por la disposición estatal de someter a revisión las injusticias derivadas del subregistro del trabajo y de repararlas a través de la protección. De allí, formas de visibilización imprevistas y disputas por los términos en que se definieron actividades y sujetos, que registramos como un desborde contingente, parcial, contradictorio, del concepto consagrado de trabajo. En respuesta a este proceso, se produjeron una serie de críticas que relevaron la “desnaturalización” del empleo reivindicado como integrador social y reinstalaron la imagen del trabajo mercantil, productivo, y vector de auto-sostenimiento, como la forma debida de vida. Imagen también activada en demandas de des/conocimiento, distinción y diferenciación respecto de esos trabajos *otros* que hacían emergencia en la escena pública. Con ello se pusieron en discusión los fundamentos de los actos distributivos operados en el proceso de ampliación de la seguridad social.

De allí que el espacio ideal de *no* trabajo, tan escurridizo y difícil de fijar, se constituyera como objeto de reflexión y de polémica. De su circunscripción dependía el establecimiento de una línea divisoria entre lo que es un trabajo vulnerable (pero que, siendo trabajo, merece reconocimiento y protección) de aquello que no es parte de este registro, que constituye otro espacio social, habitado por figuras no identificables con el sujeto de trabajo. La exclusión de aquello que es exterior al registro productivo, del trabajo y de los derechos laborales remite al establecimiento de una frontera crucial en la organización del campo de la protección y en los procesos de integración social. Como analizamos en el Capítulo 5, la

reflexión sobre la informalidad laboral, al quebrar la asociación estrecha entre pobreza y desempleo, condujo a una reelaboración significativa del *no* trabajo que, en buena medida, reveló su carácter arbitrario. En el campo especializado, éste dejó de remitir a un espacio carente de actividad y se hizo identificable por la privación de una serie de atributos subjetivos (desde calificaciones, hasta disposiciones morales) propios de la economicidad y del registro productivo. En la condición de (in)empleabilidad se dirimió el límite entre el sujeto del proceso de formalización laboral en marcha y aquel *otro* sujeto, cuya problemática debía ser tratada por medios alternativos.

Las políticas sociolaborales del período señalan las dificultades del campo reformador para delimitar y fijar ese espacio ideal del *no* trabajo. La inempleabilidad resultó un concepto informable para los saberes estatales, ya que contenía un supuesto activamente cuestionado por estos, cuya aceptación configuraba una incoherencia política e ideológica: que la utilidad de las capacidades y del trabajo humano se dirimen en el mercado. No obstante, mantuvo una presencia espectral porque la frontera con la inempleabilidad particularizó al sujeto de la asistencia: una categoría de trabajadores y trabajadoras vulnerables e intermitentes cuya formalización exigía, antes, una conversión al universo social, cultural y moral del trabajo. De allí la reactualización de la relación entre asistencia y promoción, cara la versión desarrollista del Estado Social local. Lo que movilizó una innovación en esta tradición asistencial fue la postulación de que esa transformación subjetiva solo podía producirse en procesos de trabajo concretos, lo que fundamentó el despliegue de una “estrategia productiva” que inscribió a este sujeto virtualmente inempleable en la economía social de base comunitaria. Aunque la valoración de este circuito fue contradictoria, en ese acto de reinscripción de las poblaciones asistidas en el registro ideal del trabajo ellas devinieron asegurables. En este caso, era otro el trabajo que guiaba el proceso de reconocimiento y protección, que el evocado “trabajo decente”: de hecho, tuvo su propia nominación, evocando el léxico de las luchas populares, el “trabajo digno”. El lazo entre asistencia material, promoción y economía social promovió una yuxtaposición inédita del sector con la seguridad social y con la política laboral, a partir de las modalidades especiales de registro de la actividad cooperativa y la ampliación de los seguros.

El “trabajo digno” en la economía social, promovido estatalmente, fue paradigmático en las polémicas desplegadas a propósito del *no* trabajo y de las modalidades adoptadas para extender las protecciones e impulsar la formalización. Para los saberes estatales, fue núcleo de la defensa de la legitimidad de la ampliación del aseguramiento, rescatándose de él ciertos roles y valores comunes con el empleo mercantil, como la contribución productiva a la sociedad. Pero, al mismo tiempo, el “trabajo digno” fue objeto de reconocimiento en sus

propios términos, por el cultivo de lazos solidarios, su inscripción en redes de proximidad, su carácter organizado y su utilidad social. A partir de allí, se desplegaron múltiples demandas de los movimientos territoriales por su inscripción en la institucionalidad propiamente laboral. Postulándose como condición para la asistencia legítima, el trabajo comunitario y cooperativo acabó por tensionar este registro, históricamente asentado en el *no* trabajo, e instaló una tensión entre la expectativa de tránsito al mercado laboral –como punto de llegada del proceso de promoción– y la institucionalización de la economía social, de otros modos de trabajar. En este terreno, se cuestionaron las imaginaciones políticas sobre la restauración del “empleo normal”: ¿continuaba siendo el trabajo (*mercantil*) el referente indiscutido de la protección y la participación valorada en la comunidad política? Mientras los saberes estatales elaboraron respuestas heterogéneas al interrogante, las redes de *expertise* sobre la marginalidad y la exclusión cuestionaron que el “trabajo digno” pudiera constituirse como vehículo de integración plena. Los mismos vectores que hacían al reconocimiento como *otro* trabajo y fundaban demandas por inscribirlo en una institucionalidad propia, fueron retomados como muestra de su inferioridad respecto del “trabajo decente”. Algunas voces especializadas llegaron a calificarlo como una forma de trabajo dependiente (*sic*), pues no producía excedentes, no era capaz de sostener un nivel de remuneración básico por fuera del sostén estatal, por ende, tampoco podía vehiculizar la autonomía individual. Lo que cuestionó la supuesta distorsión que ejercía del rol económico y moral propio del trabajo.

La problematización productiva de la informalidad laboral excluyó como un imposible el aseguramiento de las poblaciones afectadas por el fenómeno, precisamente porque expresaba su exclusión del registro del trabajo productivo, la pérdida de los “recursos de empleabilidad” y la desconexión con los atributos y disposiciones propios de la vida económica. Estos planteos bregaron por una redefinición del sujeto del trabajo informal como sujeto de protección. Desde esta perspectiva no se negó la necesidad de preservar la vida de estas poblaciones y estabilizar sus ingresos, lo que se cuestionó fue la conexión de estas acciones con el campo de los derechos laborales y del aseguramiento. De hecho, también se cuestionó la referencia directa de la asistencia al trabajo: ¿podía una actividad comunitaria, definida por su utilidad social más que por su valor económico, cultivar las capacidades necesarias para retornar al mercado laboral? El derecho a la movilidad social y la reinserción laboral requería otro tipo de intervención, tendiente a la promoción de capacidades para la autonomía económica de las poblaciones asistidas, más que a su enlace con un “trabajo dependiente” del Estado. De allí ciertas reflexiones sobre la cuantía y la duración de las transferencias monetarias en relación con posibles desincentivos al trabajo y la formalidad.

Estas lecturas registraron una notable circulación pública, espacio en el que la palabra experta fue apropiada y el *no* trabajo se constituyó como un estigma, fundado en la dependencia económica y la improductividad como atributos morales. Como el huevo de la serpiente, este debate anidó una discursividad conservadora sobre la política social, según la cual toda forma de dependencia económica estaba reñida con la autonomía individual, por ende debía ser mínima, transitoria y controlada. Si de manera más o menos transversal los fundamentos de la protección continuaron abrevando en el registro del trabajo, lo que estaba en cuestión eran los contenidos del *trabajo legítimo*. En los cuestionamientos hacia las políticas sociales del período se reinstaló su asociación con la autosuficiencia, norma rectora de una buena vida. Y desde allí se desplegó una crítica propiamente moral hacia el proceso de reforma.

La contributividad como límite. Las políticas sociolaborales orientadas al sujeto del trabajo informal instalaron un problema ya insinuado durante la crisis de los años 2001 y 2002, cuando se exploraron distintas vías para ampliar las protecciones sociales. En caso de extenderse los seguros sociales, ¿qué hacer con el principio contributivo? El proceso de reforma analizado reinterpretó y desafió este principio, pero también parece haber encontrado en él un límite para extender la seguridad social manteniendo el principio de equiparación entre trabajadores y trabajadoras formales e informales. Un límite de las alternativas pensables y en la disputa por la legitimidad de las políticas en marcha. Las críticas hacia el patrón de intervención social del período conectaron con defensas de la contributividad, fundamentadas en diagnósticos sobre la inminente insostenibilidad financiera de la seguridad social y sobre la injusticia distributiva en la que se incurría con el deterioro de la relación entre aportes y beneficios, en particular, a partir del achatamiento de la pirámide previsional.

El principio contributivo se constituyó, históricamente, en un organizador de la seguridad social en Argentina. Él sintetiza el pacto de solidaridad que sustentó el lazo entre trabajo y seguridad durante buena parte del siglo XX, cristalizando una serie de compromisos entre el capital y el trabajo, como así también en el interior de las clases trabajadoras. La contributividad ha delimitado quiénes participan de dicho esquema de solidaridades, al establecerse como condición de acceso a los seguros: quienes se mantuvieron por fuera del empleo formal, también se vieron excluidos de las relaciones de distribución y reconocimiento ancladas en la categoría de “trabajo”. Además, la contribución condensa un principio de justicia en los procesos de distribución, al determinar el *quantum* de las prestaciones en correspondencia con la categoría de aportes y de actividad, resguardando el estatuto del colectivo laboral de pertenencia. Durante la experiencia neoliberal, el principio de

contributividad se radicalizó e individualizó: la máxima fue “a cada quien según su aporte”, considerándolo una propiedad individual, lo que movió a una profunda reconsideración de las formas de solidaridad y reglas distributivas de los seguros. Entonces, la relación conflictiva del empleo informal con el principio contributivo no reside en la ausencia de aportes como mera dificultad factual, sino en que ese hecho expresa la exclusión respecto de una trama de solidaridades y, por ende, una base débil –que debe ser fundamentada– para reivindicar actos distributivos en base al trabajo. Por eso es que la emergencia de la contributividad como problema (más aun, como *crítica*) hacia las políticas sociolaborales del período es significativa en la reflexión sobre las alternativas pensables para la integración de los y las trabajadoras por fuera del empleo con “capacidad de aporte” a la previsión.

La problematización de la informalidad laboral como un asunto de racionalidad político-institucional puso en foco, precisamente, el deterioro de los compromisos entre el capital y el trabajo que habían regido los orígenes y consolidación de estos sistemas en Argentina. En lugar de pensar a los y las trabajadoras en la informalidad como evasoras, se presentaron como víctimas de la evasión empresarial. En este orden, la condición de desprotección social, que era el resultado de la desestructuración de las viejas obligaciones y solidaridades, debía ser revertida y reparada. El campo reformador no se propuso montar una protección de cualquier tipo, sino de la conectada con el ámbito laboral y con los derechos de seguridad social. Con ese fundamento común, la moratoria previsional y la AUH conforman dos vías diferenciadas de intervenir sobre el problema de la contributividad.

En el caso de la moratoria, fue recurriendo a la figura de la “deuda previsional” que debían asumir quienes adherían al régimen, por los aportes no realizados durante la vida activa. En este sentido, no ejerció una revisión del principio contributivo como condición de acceso a la seguridad social, pero sí lo readecuó y flexibilizó en aras de mantener su vigencia. Así, no solo contempló a sujetos que, históricamente, habían estado por fuera de su red de solidaridades, sino que disputó su legitimidad apelando a la utilidad del trabajo realizado, generando una apertura potencial en el sentido del “aporte”. Sin embargo, la “deuda previsional” fue un recurso para disputar la legitimidad de la medida, lo que señala la gravitación del pago (del aporte monetario) como condición para el acceso. Lo distintivo de la política fue que, contribuyendo, los y las nuevas jubiladas se incorporaron al sistema en condiciones ventajosas, en una misma categoría de derechos que quienes habían contribuido en “tiempo y forma”. Este modo de equiparación fue destacado como virtud de la política y, para otras voces, fue el eje de su crítica. No todas cuestionaron el estatuto adquirido por los y las “recién llegadas” al régimen, pero se señaló de manera transversal el deterioro de la

correspondencia entre aportes y beneficios y se explicó por la carga financiera del sistema con los costos de protecciones “semi” y “no” contributivas. Injusticia distributiva e insolvencia financiera se aunaron en la crítica hacia el curso de acción adoptado para extender la cobertura social, desde el núcleo de la seguridad social, y en la demanda de vigencia y jerarquización del principio contributivo. Las reinterpretaciones ejercidas por la moratoria, en efecto, habían alterado las solidaridades típicas del sistema previsional y ello configuró un punto de conflicto, un límite difícil de traspasar. Entre tanto, la ausencia de contribuciones patronales no tuvo una visibilidad semejante en la discusión pública, ni tampoco configuró una deuda pública a ser atendida.

Las lecturas y recepciones de la AUH difirieron en este sentido. Ella sí implicó una reformulación expresa de los parámetros de acceso al sistema de seguridad social, abriendo una nueva puerta de entrada por la vía no contributiva, instituida por derecho y de manera permanente. Como señalamos antes, siendo parte del régimen general de AAFP, asumió sentidos de la protección específicos, de acuerdo con las particularidades atribuidas a su sujeto, encarnando una mixtura entre seguridad, desarrollo humano y promoción. Esa particular intersección no fue pensable –ni por los saberes estatales ni por otras redes de *expertise*– para las asignaciones familiares de las restantes categorías del régimen, como si quienes aportaran no necesitasen ser promovidos/as. Es que la promoción no reformuló las orientaciones del complejo de seguridad social, sino que continuó inscribiéndose en el mentado pasaje de la informalidad, hacia la formalidad; de la seguridad social no contributiva, a la contributiva; desde la dependencia económica hacia la autonomía. En este sentido, la ampliación de la seguridad social que encarnó la AUH apeló a una intersección con referencias y lógicas del campo asistencial: cuestionada por las redes de *expertise* promotoras del ingreso ciudadano, parece haber funcionado como un vector de legitimación de la política en el campo especializado. A diferencia de la moratoria, aquí se recreaba otro tipo de relación entre lo contributivo y lo no contributivo. Desde su sanción, ése fue un eje de permanente reformulación de la política: progresivamente, se orientó hacia una mayor proximidad con el resto de los componentes del régimen de AAFP; mientras que otras redes de *expertise* exploraron formas de rediseño tendientes a separar las fuentes de financiamiento y a atender a posibles (des)incentivos comportamentales de la transferencia de ingresos.

La contribución, como aporte monetario y productivo, parece haberse constituido como un umbral difícil de traspasar en la configuración de solidaridades capaces de sostener procesos de ampliación de las protecciones sociales en condición de igualdad y proximidad. Si desde fines de los años noventa las alternativas para reorganizar el campo de la política

social contemplaron distintas intersecciones posibles entre la asistencia y la seguridad social, las fronteras que la separación y oposición histórica de ambos sectores cristalizaron en los procesos de integración social parecen haberse reinstalado (y dirimirse) en la relación entre las prestaciones contributivas y no contributivas. Una hipótesis, a continuar indagando, tiene que ver con la conformación de un universo moral en torno a ella, que postula la productividad y el auto-sostenimiento como norma, ejes definitorios del buen trabajo y de las formas de vida valoradas. En otras palabras, nos referimos a la contribución y el aporte monetario como “marca” del trabajo legítimo. Frente a ello, las políticas sociolaborales del período desafiaron estos sentidos y, en ocasiones, se ajustaron a ellos para disputar su legitimidad.

La dupla trabajo/protecciones, una incógnita de nuestra época. Las reflexiones que desarrollamos hasta aquí refuerzan nuestra interpretación sobre la conflictividad que asumieron los procesos de normalización del trabajo y, por ende, de reproducción de la vida tras el resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal en Argentina. *¿Quiénes* pueden reivindicar *qué derechos* en su condición de trabajadores y trabajadoras? Más arriba sintetizamos en este interrogante los problemas que inauguró el proceso de reforma, sostenido en la búsqueda de recomponer el rol integrador del empleo, los dilemas a los que se enfrentó continuamente y los núcleos de las críticas producidas hacia el patrón de intervención social del período. Tras su clausura, este interrogante continúa pulsando el presente: los distintos modos de resolverlo, como hemos podido analizar, perfilan concepciones disímiles del trabajo, de la protección y de la frontera entre las condiciones laborales y de vida.

Aunque la pregunta sobre qué régimen de reproducción se modeló estatalmente entre los años 2002 y 2015 excede a nuestra investigación, vale la pena formularla para pensar a la luz de ella los resultados obtenidos y abrir nuevos interrogantes. En primera instancia, los intentos de normalización del trabajo recrearon *formalidades*, más que una norma laboral unívoca. Bajo la perspectiva de que la extensión del trabajo decente en el mercado laboral sería secuencial en el tiempo y modulada según las poblaciones, la protección se dispuso como un canal de formalización, que recreó grados de seguridad variables para el sujeto de trabajo. El resultado es ambivalente: por un lado, la normalidad precaria constituida por las reformas neoliberales fue en parte revertida; pero tuvo lugar una nueva norma, “en plural”, distinta a la que rigió los procesos de integración durante el Estado Social argentino. Bajo el registro ante el Estado y la inscripción del sujeto de trabajo en sistemas de protección, se desplegaron situaciones sumamente heterogéneas, incluyendo la posibilidad de ser formal y,

simultáneamente, disponer de un *quantum* de ingresos inferior al salario mínimo establecido legalmente. La estabilidad del empleo parece haber sido el atributo más difícil de restituir y, por lo demás, fue el núcleo de las controversias sobre la viabilidad de concretar los idearios bienestaristas sobre la protección. El “trabajo formal” del período parece haberse desprendido de ciertas características que, en las décadas previas, definían al “empleo normal”.

No es conveniente para el análisis construir de este cuadro una fotografía: precisamente, porque se trató de una formalidad *en proceso*, continuamente reformulada a partir de demandas y críticas, en el marco de la politicidad que se le reconoció al registro del trabajo y de la desnaturalización de sus bordes. Un resultado original de este proceso fue la cimentación de una suerte de formalidad sostenida públicamente (a través de la ampliación de la seguridad social y de la sanción de modalidades especiales de registro, subsidiadas por el Estado), en aquellos espacios de actividad donde la presencia del capital devino cada vez más abstracta y, por ende, más difícil de captar e inscribir en compromisos protectorios. Incluso, también, en relación con modalidades laborales históricamente escurridizas para la regulación política, como el trabajo doméstico o rural. En este sentido, las protecciones así dispuestas no solo estabilizaron, aunque sea parcialmente, la reproducción de las condiciones de vida de esas poblaciones, sino que también impactaron en las condiciones de realización del trabajo, hasta entonces plenamente subordinadas a la más pura competencia. Estos casos “límite” visibilizan la construcción propiamente política de la formalidad laboral, del trabajo, en suma. Hablamos de formalidad “a cargo del Estado” para marcar esa impronta del proceso, manifiestamente política, y también para señalar que, ante la fuga del capital de los compromisos tripartitos que hacían a los clásicos derechos del trabajo, es éste el que pasó a concentrar obligaciones, costos y responsabilidades. Además de delegarse sobre los y las trabajadoras, claro.

Notemos que al proceso de ampliación de los sujetos contemplados en los esquemas de aseguramiento se le presentaron dos límites políticos. Primero, el cuestionamiento de que esas actividades reconstituidas estatalmente como formales fuesen, genuinamente, trabajo. La formulación que rastreamos en los documentos de “trabajo dependiente” es sumamente significativa al respecto: porque señala la reinstalación del empleo mercantil, productivo, y vector de autosostenimiento, como la forma legítima de trabajo; porque da cuenta de la búsqueda de reponer a la economía como espacio en el que se constituye el empleo, desplazando a la política; y porque condensa la lectura de que esas actividades en el “borde” de lo consagrado como productivo resultaban relativamente exteriores a la dinámica del mundo del trabajo y de la sociedad. El segundo límite estuvo dado por las defensas y las demandas de jerarquización del principio contributivo, reinstalado como característico de las

protecciones legítimamente derivadas del registro laboral. Con ello, se reforzaba la imagen restringida del trabajo legítimo como aquel con capacidad de aporte y de la buena protección como aquella derivada del propio ahorro, o bien, de una red de solidaridad “clásica”, asentada también ella en una imagen del mundo productivo en franco retroceso.

Aunque los sentidos alrededor del desacople de la dupla trabajo/protección y las propuestas para concretarlo fueron heterogéneas, parece haber dominado hacia fines del período la búsqueda de reinstalar la frontera entre las protecciones derivadas del empleo genuino, así entendido, y las que debían apelar a fundamentos alternativos, puesto que se dirigían hacia el espacio ideal del *no* trabajo. Aunque se considerase que estas últimas debían ser suficientemente masivas, estables y regidas por un estatuto de derecho, lo que parecía fuera de lugar era la pretensión de equipararlas con el régimen laboral y de asociarlas con un contenido de la protección asentado en la distribución, el aseguramiento y la estabilización. Aquella vieja frontera entre asistencia y seguridad social parece haberse reactivado en la distinción entre protecciones contributivas y las de tipo no contributivo; las ligadas con la autonomía y las fundadas en una situación de dependencia económica. Por eso, en qué medida las prestaciones no contributivas se asocian a la condición de autonomía (más que a la de dependencia), se orientan a la distribución (antes que a la “reinserción”), encarnan la búsqueda de proximidad en el espacio social, y reconocen la interdependencia, hace a imaginaciones políticas sobre el rol de la protección en los procesos de integración social sumamente diferentes. Lo que signó la crisis del ciclo de reforma analizado y del régimen de reproducción en conformación fueron problemas propiamente políticos: la hechura de solidaridades, los modos de reconocimiento, los principios de justicia distributiva. En este sentido, creemos, se trata de cuestiones espinosas que van más allá del objeto específico que tratamos en la tesis y remiten a dilemas que enfrenta el campo de la protección social para constituir el bienestar como un asunto común, colectivo.

La oposición entre restituir o desacoplar la dupla trabajo/protecciones es una forma simplificada del debate que fue hilo conductor de la reforma social analizada, porque no se trató solo del *lugar* del trabajo en los arreglos protectorios, sino de los *contenidos* que lo definen, de los modos en que se piensa su organización y de qué formas de trabajar son soporte de vidas deseables y socialmente valoradas. Tal como interpelaba Castel en una de sus últimas obras, “si es cierto que para la mayoría de los contemporáneos [el trabajo] es el foco que determina ampliamente, para bien o para mal, la configuración de su existencia social, la exigencia de combatir la degradación de su régimen es más actual que nunca” (2010: 90). La experiencia de reforma analizada y las “formalidades” recreadas por ella plantean el

interrogante de si nos es posible pensar la protección del trabajo más allá de su forma asalariada, la autonomía más allá del salario, la contribución a la sociedad más allá de la productividad. En un gesto anacrónico, nos interesa pensar la dupla entre trabajo y protección, históricamente construida, pero sin presuponer que el primer término se resume en el empleo asalariado. La pregunta que nos hacemos es por la previsibilidad de la reproducción del sujeto, pero también por las formas de estabilizar las condiciones en que realiza trabajo, en las que también se juega la vida. De acuerdo con lo analizado, la inseguridad experimentada por quienes viven de su trabajo no solo remite a la evasión directa por parte del capital de aquellos compromisos jurídicamente consagrados con la parte más débil de la relación laboral, los y las trabajadoras. También se arraiga en las modalidades cada vez más abstractas que asumen los procesos de valorización, que hacen difícil poder captar al capital y obligarlo a inscribirse en esos compromisos regulatorios. Esa invisibilidad del capital, como nueva vía de fuga, subyace a la categorización de ciertos circuitos de producción como no económicos y a la negación de sus actividades como trabajo. Acarrea un desconocimiento de esas formas de vida como socialmente producidas en su desposesión. Y también pone en crisis los sistemas de protección, no solo los “no contributivos”. La asunción del Estado de parte de esas obligaciones no necesariamente suponen su socialización (ni por arriba, ni por abajo). Que ello sea así depende de las intervenciones, depende de la política. En este punto, el análisis del ciclo 2002- 2015 no nos permite el optimismo, pero nos obliga a agudizar la imaginación política. Cerramos este proceso de investigación con preguntas pujantes sobre los modos de pensar la riqueza que hacen posible la invisibilidad del capital, sobre las contribuciones e “imposiciones” que rigen la fiscalidad, y acerca de las visiones del trabajo legítimo que se recrean en estos procesos. Abrir estos temas para el campo de estudios en política social es un imperativo para continuar reflexionando sobre las condiciones en que se gesta la *buena* protección.

Noviembre de 2020

BIBLIOGRAFÍA

- Abensour, M. (2019). *Utópicos II: El hombre es un animal utópico*. Buenos Aires: Editorial Marat.
- Adelantado, G. (2017). Reestructuración de los Estados del Bienestar ¿Hacia un cambio de paradigma? *Argumentum*, 9(2), 38- 52.
- Aguilar, P. (2014). *El hogar como problema y como solución una mirada genealógica de la domesticidad a través de las políticas sociales*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- _____ (2015). Una utopía cotidiana: archivos, hogar, genealogía. *Revista Ensamble*, 2(3), 133- 143.
- Aguilar, P., Cabrera, C., Frega, M., Guimenez, S., Hopp, M., Luci, F., Trullás, S. (2013). De Bialeto Massé a los albores del siglo XXI: condiciones de trabajo y vida en el Conurbano Bonaerense. En: A. Suarez Mestre (Comp.) *Estudios sobre las condiciones laborales en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires.
- Aguilar, P. Grondona, A. (2013). Condiciones de vida obrera y marginalidad social. Un estudio arqueológico de los “saberes expertos de la pobreza”. *Voces en el Fénix*, 4(23), 14-23.
- Aguilar, P., Glozman, M., Grondona, A., Haidar, V. (2014a). ¿Qué es un corpus? *Entramados y Perspectivas*. 4(4), 36-64.
- Aguilar, P., Grondona, A., Haidar, V. (2014b). La evidencia y la investigación con *corpora* discursivos: ideología, interdiscurso y problematización. Ponencia presentada en las VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina.
- Álvarez Leguizamón, S. (2005). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO.
- Anderson, P. (2004). El río del tiempo. *New Left Review*, N° 25, 37-54.
- Anigstein, C. (2019). La irrupción del sindicalismo neodesarrollista: la CGT y los gobiernos kirchneristas (2002-2012). *Estudios del Trabajo. Revista de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET)*, 57. Recuperado de: <https://aset.org.ar/ojs/revista/articulo/view/44/73>
- Arcidiácono, P., Barrenechea, V., Straschnoy, M. (2011). Transformaciones en la política social argentina, el caso de la Asignación Universal por Hijo. *Leviathan- Cuadernos de Pesquisa Política*, N° 3, 281- 315.
- Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2019). Entre el trabajismo y el universalismo. Apuntes sobre la Renta General de Ciudadanía de Cataluña. *PostData Revista de reflexión y análisis político*, N° 2, 267- 299.
- Arias, A. (2012). *Pobreza y modelos de intervención*. Buenos Aires: Espacio.
- Arza, C. (2012) Who gets what? Distributive principles and impacts of the argentine pension system. *The Perspective of the World Review*, 4(2), 173- 196.
- Ayos, E. (2012). Lo social, lo comunitario y lo individual en las estrategias de prevención “social” del delito en Argentina (2003-2008). *OBETS Revista de Ciencias Sociales*, 7(1), 31-60.
- Baczko, B. (1999). *Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2015). *Empleos para crecer*. BID, Unidad de Mercados laborales.
- Banco Mundial (2013). *Empleo*. Panorama General. Banco Mundial: Washington.
- Basualdo, E. (2000). *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa. Una aproximación a través de la reestructuración económica y el comportamiento de los grupos económicos y los capitales extranjeros*. Buenos Aires: UNQui, FLACSO, IDEP.
- _____ (2011). *Sistema político y modelos de acumulación: tres ensayos sobre la Argentina actual*. Buenos Aires: Atuel.
- Béland, D. y Cox, R. (2011). *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press.
- Bertranou, F. (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires: OIT.
- Besson, J. L. (1995). *A ilusão das estatísticas*. San Pablo: UNESP editora.
- Beteta, H. y Moreno Frid, J. (2012). El desarrollo en las ideas de la CEPAL. *Economía UNAM*, 9(27), 76-90.
- Blyth, M. (2002). *Great transformations. Economic ideas and institutional change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boltanski, L. (1973). L'espace positionnel: multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe. *Revue française de sociologie*, 14(1), 3-26.
- Bolstanski, L. y Chiapello, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal Ediciones.
- Bourdieu, P. (1997). *Cosas Dichas*. Buenos Aires: Gedisa.
- _____ (1999). *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- _____ (2007). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Burchardt, H. (2005). El nuevo combate internacional contra la pobreza. ¿Perspectivas para América Latina? *Nueva Sociedad*, N° 193, 120-132.
- Butler, J. (2009). *Vida precaria: el poder del duelo y la violencia*. Buenos Aires: Paidós.
- Butler, J. y Athanasiou, A. (2017). *Desposesión: lo performativo en lo político*. Buenos Aires: Eterna Cadencia.

- Caimari, L. (2017). *La vida en el archivo. Goces, tedios y desvíos en el oficio de la historia*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Calabria, A. y Gaiada, J. (2012). Analysis of the argentine pension system: coverage, distribution and replacement rate. *Munich Personal RePEc Archive*, N° 43528.
- Campana, M. (2014). La persistencia del modelo de asistencia y promoción. La asistencia social en Rosario (2003- 2013). *DAAPGE*, 14(23), 125- 153.
- Carbó, T. (2001). El cuerpo herido o la constitución del corpus en análisis del discurso. *Escritos*, 23, 17-47.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- _____ (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: FCE.
- _____ (2015). *Las trampas de la exclusión*. Buenos Aires: Topía.
- _____ (2007). Lo privado y lo público. Construcción histórica de una dicotomía. *Co-herencia*, 4(7), 65-81.
- Corbalán, A. (2002). *El Banco Mundial, intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*. Buenos Aires: Biblós.
- Cortés, F. (2002). Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso. *Papeles de Población*, 8(31), 9-24.
- Cortés, R., Groisman, F., Hoszowski, A. (2003). Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas. *Realidad Económica*, N° 202, 1-18.
- Cortés, R. y Graña, J. (2013). Empleo no registrado: algunas hipótesis sobre su persistencia 2003-2011. Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, 7 al 9 de agosto, Buenos Aires.
- Costa, M. I., Curcio, J. y Grushka, C. (2014). La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012). En C. Danani y S. Hintze (Coord.) *Protecciones y Desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en Argentina*. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Courtine, J. (1981). Analyse du discours politique (le discours communiste adressé aux chrétiens). *Langages*, N° 62(198).
- Crozier, M., Hungtinton, S., Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comisión*. New York: N.Y. University Press.
- Cuadra Montiel, H. (2013) Consenso y pos Consenso de Washington: dos generaciones de reformas incompletas. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 8(1), 21-44.
- Cueva, A. (1979). *Teoría social y procesos políticos en América Latina*. México: Edicol.
- Danani, C. (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y la economía social. En C. Danani (comp.) *Política social y economía social: debates fundamentales*. Buenos Aires: Altamira.
- _____ (2008). América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad. *Ciências Sociais Unisinos*, 44(1), 39-48.
- _____ (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En: Chiara, M. y Di Virgilio, M. (comp): *Política Social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: UNGS.
- _____ (2017a). La capacidad de protección de la seguridad social en Argentina en el nivel nacional: instrumentos de políticas entre 2002 y 2015 y desafíos futuros. En: L. Cortes da Costa & A. H. Del Valle (Orgs.), *A seguridade social no Brasil e na Argentina: Os direitos sociais em tempos de ajustes neoliberais* (211-244). Guarapuava, Brasil: Unicentro.
- _____ (2017b). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Revista Sociedad*, 37, 77-94.
- _____ (2019). La refundación del concepto de marginalidad en la obra de José Nun. En M. Heredia, S. Pereyra, M. Svampa (Coord.) *José Nun y las ciencias sociales. Aportes que perduran*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Danani, C., Arias, A., Chiara, M., Gluz, N. (2018). Instrumentos, estrategias, apoyo y oposición en la contra-reforma de política social. Argentina, 2002- 2015. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*, vol. 2, 132- 150.
- Danani, C., y Beccaria, A. (2011). La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y político-culturales del proceso de transformación de la protección. En C. Danani y S. Hintze (Coord.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990- 2010*. Los Polvorines: UNGS.
- Danani C, y Hintze S. (2011). Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación. *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990- 2010*. Los Polvorines: UNGS.
- Danani, C. y Hintze, S. (2013). Seguridad social y condiciones de vida. La protección social en Argentina entre 2002 y 2012. *Voces en el fénix*, 4(23), 44-51.
- Danani, C. y Lindenboim, J. (2003). Trabajo, política y políticas sociales en los 90: ¿hay algo de particular en el caso argentino? *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Biblos.
- Daniel, C. (2009). Las estadísticas laborales del Estado argentino (1910- 1930). Controversias sociales, políticas y técnicas. Ponencia presentada en el Workshop “Elites intelectuales y formación del Estado”, 28 al 30 de abril, Buenos Aires.

- _____ (2011). Cuando las cifras componen lo social. Estado, estadísticas y expertos en la construcción histórica de la cuestión social en Argentina (1913- 1983). En S. Morresi y G. Vommaro (Comp.) *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- _____ (2016). La sociología de las estadísticas. Aportes y enfoques recientes. *Contenido. Cultura y Ciencias Sociales*, N° 7, 73- 94.
- de la Garza Toledo, E. (1999). Fin del trabajo o trabajo sin fin. En: J. Castillo Alonso (Coord). *El trabajo del futuro*. Buenos Aires: CLACSO.
- _____ (2013). Problemas conceptuales, relaciones de trabajo y derechos laborales de los trabajadores informales. Conferencia Magistral dictada en la Academia de Ciencias Sociales y Humanidades de Morelos, México. Disponible en: <http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/congresos/P7.pdf>
- _____ (2015). Crítica del concepto de informalidad y la propuesta de trabajo no clásico. Ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, Ecuador. Disponible en: <http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/congresos/2EcuadorInformalidad.pdf>
- de Soto, H. (1986). *El otro sendero. La revolución informal*. Perú: Editorial Ausonia.
- _____ (1987). *Sector informal, economía popular y mercados abiertos*. Panel en el Centro de Estudios Públicos, editado por *Estudios Públicos*, N° 30.
- de Swann, A. (1992). *A cargo del Estado*. Barcelona: Ediciones Pomares- Corredor.
- Deacon, B. (2005). From ‘Safety Nets’ back to ‘Universal Social Provision’. Is the Global Tide Turning? *Global Social Policy*, 5(1), 19-28.
- Delacroix, C. (2010). Genealogía de una noción. En C. Delacroix, F. Dosse, y P. García (Dir). *Historicidades*. Buenos Aires: Waldhuter Editores.
- Deleuze, G. (2008). Epílogo. En: J. Donzelot (2008). *La policía de las familias*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Denning, M. (2006). Vida sin salario. *New Left Review*, N° 66, 77-94.
- Denord, F. (2001). Aux origines du néo-libéralisme en France. Louis Rougier et le Colloque Walter Lippmann de 1938. *Le Mouvement Social*, N°195, 9-34.
- Desrosières, A. (1996). Reflejar o instituir: la invención de los indicadores estadísticos. Ponencia presentada en las Jornadas de Estudio “Los indicadores políticos hoy”, Asociación Francesa de Ciencia Política.
- Di Marco, S. (2016). Marx y el problema de la falta de ocupación. *Astrolabio*, N° 17, 240- 264.
- Di Stefano, R. (2011). Por una historia de la secularización y de la laicidad en la Argentina. *Quinto sol*, 15(1).
- Donzelot, J. (2007). *La invención de lo social*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- _____ [2008] (2015). Lo social competitivo. *Fronteras*, N° 8,17-30.
- _____ (2017). De la invención de lo social a la ciudad asediada. *Cuadernos de Trabajo Social*, 30(2), 261- 284.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Dvoskin, N. (2011). Legitimidad, ciudadanía y democracia. Una aproximación desde el análisis de la reforma previsional de 2005 – 2010. Ponencia presentada en las IX Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), 8 al 12 de agosto, Buenos Aires.
- _____ (2015). *La seguridad social en los años desarrollistas (1957- 1968)*. Moreno: Universidad Nacional de Moreno.
- Ehrenberg, A. (2004). Le sujet cérébral. *Esprit*, N° 309, 130- 155.
- Elbert, R. (2014) Informalidad y precariedad laboral en la Argentina del kirchnerismo. *La Izquierda Diario*, publicado en 10/11/2014. Disponible en: <http://www.laizquierdadiario.com/Rodolfo-Elbert>
- Elías, N. (2003). Ensayo acerca de la relación entre establecidos y forasteros. *Reis*, N° 104, 219-251.
- Esping- Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnánim
- Ferguson, J. (2015). *Give a man a fish. Reflections on the New Politics of Distribution*. New York: Duke University Press.
- Fernández Álvarez, M. I. (2018). Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, N° 62, 21-38.
- Fisher, M. (2015). *Realismo Capitalista ¿No hay alternativa?* Buenos Aires: Caja Negra Editora.
- Foucault, M. (1992). Verdad y poder. *Microfísica del poder*. Madrid: Ediciones La Piqueta.
- _____ (1999). Polémica, política y problematizaciones. En *Estética, ética y hermenéutica*. Buenos Aires: Paidós.
- _____ (2006) *¿Qué es la crítica?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- _____ (2008a). *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978- 1979)*. Traducido por Horacio Pons. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2008). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI
- _____ (2010). *Defender la sociedad. Curso en el Collège de France (1975- 1976)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fraser, N. y Gordon, L. (1992). Contrato versus Caridad: una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social. *Isegoría*, N° 6, 65- 82.

- _____ (1996). Una 'genealogía de la dependencia'. Rastreado una palabra clave del Estado benefactor en los Estados Unidos. En N. Fraser. *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "post-socialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores- Universidad de los Andes.
- Fraser, N. (2014). Tras la morada oculta de Marx. Por una concepción ampliada del capitalismo. *New Left Review*, N° 86, 57- 76.
- _____ (2015). Las contradicciones del capital y los cuidados. *New Left Review*, N° 100, 111-132.
- Fraser, N. y Jaeggi, R. (2018). *Capitalismo. Una conversación desde la Teoría Crítica*. Madrid: Ediciones Morata.
- Gago, V. (2015). *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires: Tinta y Limón.
- Giddens, A. (1997). Vivir en una sociedad postradicional. En: U. Beck, A. Giddens y S. Lash. *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza.
- Giorgi, G., y Malimacci, F. (2012). Catolicismos, nacionalismos y comunitarismos en política social. Redes católicas en la creación del Ministerio de Bienestar Social de Argentina (1966-1970). *Revista Cultura y Religión*, VI(1), 113-144.
- Glozman, M. (2019). La forma del archivo. Sobre las modalidades de trabajo en los procesos de investigación con materiales discursivos. Ponencia presentada en las XIII Jornadas de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires), 26 al 30 de agosto, Buenos Aires.
- González, H. (1999). Las nuevas formas del trabajo. La imagen y el tiempo en las luchas sociales. En C. Lozano (Comp). *El trabajo y la política en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: Eudeba- Instituto de Estudios y Formación de la CTA.
- _____ (2019). Variaciones sobre cuál es el momento oportuno. *La tecl@ eñe*. Disponible en: <https://lateclaenerevista.com/variaciones-sobre-cual-es-el-momento-oportuno-por-horacio-gonzalez/>
- González Bollo, H., y Lazarte, L. (2017). A propósito de la PEA, ¿cuál es la gravitación del factor trabajo en la economía argentina (1913-1948)? Ponencia presentada en las 3° Jornadas de Sociología de la UNCuyo, 15 y 16 de junio, Mendoza.
- Gramsci, A. (1980). *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado Moderno*. Madrid: Nueva Visión.
- Grassi, E. (1998). Políticas sociales, necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano. En: Villanueva, E. (Coord). *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- _____ (2000). Procesos político-culturales en torno del trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década de los 90 y el sentido de las "soluciones" propuestas: un repaso para pensar el futuro. *Revista Sociedad*, 16, pp. 1-29.
- _____ (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio.
- _____ (2004). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (II)*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- _____ (2008). La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate "postneoliberal". En J. Ponce Jarrín (Coord). *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Quito: FLACSO.
- _____ (2012). La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. *E-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 10(39), 5-33.
- _____ (2013). Regímenes universalistas, derechos e igualdad. La escala cotidiana de las políticas sociales. En A. Arias, B. García Godoy y R. Manes (Org). *Debates en torno a la construcción de institucionalidad*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- _____ (2016). Un ciclo de reedición del Estado Social en la Argentina. La política sociolaboral entre 2003-2015. *Revista Diálogos*, vol. 17, 129- 163.
- Grassi, E. y Danani, C. (2008a). Con la mira en el trabajo. En E. Grassi y C. Danani (Org). *El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir; vivir para trabajar*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Grassi, E. y Danani, C. (2008b). Ni error, ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional en la Argentina (1993-2008). En J. Lindenboim (Comp) *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba.
- Groisman, F. (2014). Empleo, salarios y desigualdad en Argentina: análisis de los determinantes distributivos. *Revista Problemas del Desarrollo*, N° 117.
- Groisman, F., Sconfienza, M. E. y Bossert, F. (2011). Políticas de protección social y participación económica de la población en Argentina (2003-2010). Ponencia presentada en las VI Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani, noviembre de 2011, Buenos Aires.
- Grondona, A. (2012). "Tradición" y "traducción": un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina. Colección de tesis de investigadores e investigadoras del CCC. Disponible en: <http://www.centrocultural.coop/uploads/tesisanaluciagrondona.pdf>
- _____ (2014a). *Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.

- _____ (2014b). El seguro de desempleo en Argentina. Reflexiones preliminares en torno a una ausencia (1890-1989). *Sociedad y Economía*, 27, pp. 99- 128.
- _____ (2019). ¿Qué es el contexto? Reflexiones a partir del análisis materialista de los discursos. En: P. de Marinis (Coord). *Exploraciones en teoría social. Ensayos de imaginación metodológica*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani- CLACSO.
- Gruner, E. (2010). *La oscuridad y las luces. Capitalismo, cultura y revolución*. Buenos Aires: Edhasa.
- Guilhaumou, J. y Maldidier, D. (1986). “Effets de l’archive”: l’analyse de discours du coté de l’histoire. *Langages*, 21(81), 43-56.
- Guilhaumou, J. (2002). Discours et événement. L’histoire langagière des concepts. *Annales littéraires*, N° 804, 241- 265.
- Guiller, D. (2014). ¿Teoría de la dependencia? Orígenes y discusiones en torno de una categoría problemática. *Revista del CCC*, 8(21), 1-30.
- Guimenez, S. (2008). La reconfiguración del espacio laboral en el Estado. Crónica de una precariedad anunciada. En E. Grassi y C. Danani (Org). *El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir; vivir para trabajar*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Hart, K. (1972). *Employment, incomes and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya*. Ginebra: OIT.
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal Ediciones.
- Hayek, F. (1990). *La fatal arrogancia. Los errores del Socialismo*. Madrid: Unión Editorial.
- Hayek, F. (2007). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.
- Heller, A. (1994). *Más allá de la justicia*. Barcelona: Planeta- Agostini.
- Heredia, M. (2011). Los centros privados de *expertise* en economía: génesis, dinámica y continuidad de un nuevo actor político en la Argentina. En S. Morresi y G. Vommaro. *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Hintze, S. (2010). *La política es un arma cargada de futuro. La economía social y solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires: CLACSO / CICCUS.
- _____ (2015). La Asignación Universal por Hijo en el marco de la política y la seguridad social en Argentina. *Debate Público. Reflexión en Trabajo Social*, 5(9), 57- 68.
- Hintze, S. y Costa, M. I. (2011). La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección. En C. Danani y S. Hintze (Coord). *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina 1990- 2010*. Los Polvorines: UNGS.
- Hintze, S. y Costa, M. I. (2014). Capacidad protectoria de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación. En C. Danani y S. Hintze (Coord). *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en Argentina*. Los Polvorines: UNGS.
- Isuani, A. (1989). *Los orígenes conflictivos de la Seguridad Social Argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Jameson, F. (2004). La política de la utopía. *New Left Review*, N° 25, 37- 54.
- Jameson, F. (2009). *Arqueologías del futuro. El deseo llamado utopía y otras aproximaciones de ciencia ficción*. Madrid: Akal Ediciones.
- Kasparian, D. (2017). De la inducción estatal a la cooperativa sin punteros. El conflicto constituyente en una cooperativa del Programa Argentina Trabaja. *Argumentos*, N° 19, 112- 140.
- Krumer-Nevo, M. y Benjamin, O. (2010). Critical Poverty Knowledge. Contesting Othering and Social Distancing. *Current Sociology*, 58(5), 693- 714.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2015). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Landau, M. (2008). Cuestión de ciudadanía, autoridad estatal y participación ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*. 70(1), 7-45.
- Latour, B. (1992). *Ciencia en acción*. Barcelona: Editorial Labor.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona, España: Gedisa.
- Lazarte, L. (2016). El concepto de Población Económicamente Activa (PEA): recepción, discusión y diagnósticos en la Argentina a mediados de la década de 1950. Ponencia presentada en las XII Jornadas de Estudios Sociales de la Economía, 13 al 17 de noviembre, Buenos Aires.
- Leal Ivo, A. (2005). La destitución de lo social: Estado, gobierno y políticas sociales. *Documento nro. 130*, División Políticas Sociales. Santiago de Chile: CEPAL.
- Lechner, N. (1981). Acerca del ordenamiento de la vida social por medio del Estado. *Revista Mexicana de Sociología*. 43(3), 1079-1102.
- _____ (1984). Especificando la política. *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Santiago de Chile: FLACSO.
- _____ (1994). Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo. *Nueva Sociedad*, N° 130, 32-43.
- Lefebvre, R. (2004). Quand légitimité rime avec proximité. *Mouvements*, N° 32, 135- 138.

- Lijterman, E. (2016). Trabajo, seguridad social y asistencia en Argentina (2003- 2015). Una periodización sobre sus transformaciones. *Margen*, N° 83, 1-21.
- _____ (2018). Políticas de promoción de la economía social en Argentina: una aproximación desde los saberes expertos. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, N° 62, 65-85.
- _____ (2019). Controversias sobre la protección social en el sistema multilateral en los albores del siglo XXI. Una aproximación desde los saberes sobre la pobreza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 75, 45- 76.
- _____ (2020). *Saberes técnicos y políticas sociales. La orientación de las políticas de asistencia y de seguridad social del Estado Nacional dirigidas al trabajo informal. Argentina, 2003-2015*. Buenos Aires: Teseo Press.
- Lindenboim, J. (2015). Empleo, pobreza, distribución del ingreso: ¡qué poco sabemos! *Revista Lavboratorio*, 15(26), 30-38.
- _____ (2014). “Zonas riesgosas del empleo: Problemas en la calidad”. Diario *La Nación*, 25/05/2014, Buenos Aires.
- Lopes, C. (2011). Crecimiento económico e desigualdade: as novidades pósConsenso de Washington. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, N° 94, 3-20.
- López, E. (2014). La situación económica de las clases subalternas en la Argentina post- neoliberal (2003- 2011). *Cuadernos de Economía Crítica*, 1(1), 75-100.
- Maldidier, D. (1992). La inquietud del discurso. Un trayecto en la historia del análisis del discurso: el trabajo de Michel Pêcheux. *Revista Signo y Señal*, N° 1, 199- 213.
- Malimacci, F., y Giorgi, G. (2016). Santiago de Estrada, entre el Estado y la institución católica. *Revista de Ciencias Sociales. Segunda Época*, N° 29, 115- 134.
- Marini, R. M. (1973). *Dialéctica de la dependencia*. México: Ediciones Era.
- Martínez, C. (2007). Utopía, invención y descubrimiento en la modernidad temprana. Ponencia presentada en las XI Jornadas Interescuelas de Historia, 19 al 22 de septiembre, San Miguel de Tucumán.
- Marx, K. (2006). *Manuscritos económico-filosóficos de 1844*. Buenos Aires: Colihue.
- _____ (2011a). Capítulo XXIV. La llamada acumulación originaria. *El Capital*. Tomo I, Vol. 3. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- _____ (2011b). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política (Grundrisse) 1857- 1858*. Tomo 1. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Merklen, D. (2005). Capítulo 4: Una alquimia al revés o cómo convertir trabajadores en pobres. *Pobres ciudadanos*. Buenos Aires: Gorla.
- Minoldo, M. S., y Sazatornil, M. (2014). Inequidades distributivas de la previsión social contributiva. Aproximación al caso argentino. *Temas Laborales*, (127), 143-173
- Minteguiaga, A. (2009) *Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina*. México D.F.: FLACSO.
- Minteguiaga, A., Ramírez, R. (2007). ¿Queremos vivir juntos?: Entre la equidad y la igualdad. *Ecuador Debate*, 70, 107-128.
- Mitidieri, G. y Pita, V. (2019). Trabajadoras, artesanos y mendigos. Una aproximación a las experiencias sociales de trabajo y pobreza en la Buenos Aires de la primera mitad del siglo XIX. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, 19(1), e083.
- Molyneux, M. (2006). Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades, Mexico’s Conditional Transfer Programme. *Social Policy and Administration*, 40(4), 425- 449.
- Montero, S. y Glzman, M. (2011). Lecturas de nunca acabar: consideraciones sobre la noción de interdiscurso en la obra de Michel Pêcheux. *Cadernos de Letras da UFF*, N° 40, 75-96.
- Morell, A. (2002). *La legitimación social de la pobreza*. Barcelona: Antrophos Editorial.
- Moro, T. *Utopía*. Buenos Aires: Colihue.
- Morresi, S. y Vommaro, G. (2011). Introducción. Los expertos como dominio de estudio socio-político. *Saber lo que se hace. Expertos y Política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Mouffe, C. (2007). La política y lo político. En: *En torno a lo político*. Buenos Aires: FCE.
- Muguerza, J. (1986). Razón, utopía y disutopía. *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, N° 3, 159-190.
- Murillo, S. (2015). Biopolítica y procesos de subjetivación en la cultura neoliberal. En S. Murillo (Coord). *Neoliberalismo y gobiernos de la vida. Diagrama Global y sus configuraciones en América Latina*. Buenos Aires: Biblos.
- Murillo, S. (2018). Modernidad, cuestión colonial y cuestión social. En S. Murillo y J. Seoane. *Posmodernidad y Neoliberalismo. Reflexiones críticas desde los proyectos emancipatorios en América Latina*. Buenos Aires: Tricontinental.
- Neffa, J. (2008). Sector informal, precariedad, trabajo no registrado. Ponencia presentada en el 9° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, 5 al 7 de agosto, Buenos Aires.
- Neffa, J. (2009) El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD). Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. En J. C. Neffa, E. de la Garza Toledo y L. Muñiz Terra (Comp). *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales. Volumen II*. Buenos Aires: CLACSO.

- Novick, S. (2000). La población económicamente activa en los Censos de Población -1947, 1960, 1970, 1980, 1991-. *Documentos de Trabajo N° 21*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones “Gino Germani”.
- Nun J. (1969). *Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal*. Disponible en: amauta.lahaine.org
- _____ (1999). El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal. *Desarrollo Económico*, 38(152), 985-1004.
- _____ (2010). Sobre el concepto de masa marginal. *Laboratorio, Revista de estudios sobre cambio estructural y desigualdad social*, N° 23, 109- 119.
- Núñez Castrejón, A. y Gómez Chiñas, C. (2008). Controversia y debate actual sobre el sector informal. *Análisis Económico*. 23(54), 131-155.
- O’Connor, A. (2001). *Poverty Knowledge. Social Science, Social Policy and the Poor in Twentieth-Century U.S. History*. Princeton: Princeton University Press.
- Offe, K. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- Palomino, H. (2000). Los sindicatos en la Argentina contemporánea. *Nueva Sociedad*, N° 169, 121- 134.
- Palti, E. J. (2012). *Giro Lingüístico e Historia Intelectual*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- _____ (2018). *Una arqueología de lo político. Regímenes de poder desde el siglo XVII*. Buenos Aires: Eudeba.
- Pautassi, L. (2004). Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina. En: Valenzuela, M. (ed.) *Políticas de empleo para superar la pobreza*. Santiago: OIT.
- Pautassi, L., Arcidiácono, P., Straschnoy, M. (2013). *AUHPS en Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: CEPAL, UNICEF.
- Pêcheux, M. (2013). El discurso: ¿estructura o acontecimiento? *Décalages*, 1(4), 1-21.
- Pêcheux, M. y Fuchs (1975). Mises au point et perspectives à propos de l’analyse automatique du discours. *Langages*, N° 37, 7-80.
- Perelmiter, L. (2007). ¿Es posible la debilidad estatal? Notas de investigación en torno de la construcción del Estado en política social. *Papeles de trabajo*, 1(2), 1- 20.
- _____ (2011). Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal en Argentina (2003- 2008). En: Morresi, S. y Vommaro, G. (comp). *Saber lo que se hace. Expertos y Política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Philippe, X. (2019). *La justicia transicional*. Conferencia dictada en la Primera Jornada Doctoral Franco- Argentina, 26 de junio de 2019, Buenos Aires.
- Piva, A. y Bonnet, A. (2013). Tiempos de recomposición. La dinámica política en Argentina 2002- 2013. Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política (UNER), 17 al 20 de julio de 2013, Paraná.
- Plotkin, M. y Zimmermann, E. (2012). “Introducción. Saberes de Estado en la Argentina, siglos XIX y XX”. *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- Plotkin, M. y Neiburg, F. (2004). *Intelectuales y Expertos. La construcción del conocimiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- Polanyi, K. (1957). The Economy as an Instituted Process. K. Polanyi, C. Arensberg; H. Pearson (Org). *Economies in History and Theory*. New York: Free Press.
- Polanyi, K. (2007) [1944]. *La gran transformación*. Buenos Aires: Juan Pablos Editor.
- Presbisch, R. (1978). Estructura socioeconómica y crisis del sistema. Reflexiones al cumplirse nuestros primeros treinta años. *Revista de la CEPAL*, 6, 167-264.
- Procacci, G. (1993). *Gouverner la misère. La question sociale en France (1789- 1848)*. Paris: Seuil.
- Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) (1978). *Sector informal, funcionamiento y políticas*. Santiago de Chile: OIT.
- Puello Socarrás, J. F. (2008). *Nueva gramática del neo-liberalismo. Itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales claves ideológicas*. Bogotá: UNC/FDCPyS.
- Quijano, A. (1970). “Polo marginal” y “mano de obra marginada”. En: *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico- estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO
- Raffin, M. (2018). La noción de política en la filosofía de Michel Foucault. *Hermenéutica intercultural, Revista de filosofía*, N° 29, 29- 59.
- Ramirez, R. (2016). Adiós desarrollo, bienvenida vida buena. En: Grondona, A. (comp.) *Estilos de desarrollo y Buen Vivir*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Restrepo, E. (2008). Cuestiones de método: ‘eventualización’ y problematización en Foucault. *Tabula Rasa*, N° 8, 111-132.
- Retamozo, M. (2007). Los sentidos del (sin)trabajo. Subjetividad y demanda en el movimiento de trabajadores desocupados en Argentina. *Sociohistórica: Cuadernos del CISH*, N° 21-22, 55- 90.
- Revel, J. (2008). *Diccionario de Foucault*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Ribeiro, D. (1990). *Utopía Salvaje. Nostalgias de la inocencia perdida. Una fábula*. Buenos Aires: Ediciones del Sol.
- Robin, R. (1986). Discurso político y coyuntura. León, P., Miterrand, H. (comp.) *L’analyse du discours*. Montreal: Centre Educatif et Culturel.
- _____ (2012). *La memoria saturada*. Buenos Aires : Waldhuter Editores.

- Robin, R., Normand, C., Maldidier D. (1972). Discours et idéologie: quelques bases pour une recherche. *Langue française*, 15, p.116-142.
- Rosanvallon, O. (1995). *La nueva cuestión social: repensar el Estado Providencia*. Buenos Aires : Manantial.
- Sábato, H. (1985). La formación del mercado de trabajo en Buenos Aires, 1850-1880". *Revista Desarrollo Económico*, N°96, 561-593.
- Schorr, M. (2012). Industria y neodesarrollismo en la posconvertibilidad. *Voces en el Fénix*, 3(16), 14-25.
- Schwarz, R.(2014). Las ideas fuera de lugar. *Meridional. Revista Chilena de Estudios Latinoamericanos*, N° 3, 183- 199.
- Sennet, R. (1998). *La corrosión del carácter: las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Buenos Aires: Anagrama Editores.
- Serna, M. (2008). Las políticas de la pobreza en el pos Consenso de Washington: más allá y más acá del liberalismo social. *Revista de Ciencias Sociales*, 21(24), 46-60.
- Serra, H. (2015). 'Somos lo que falta'. El sujeto de la Economía Popular Latinoamericana en el debate, de la liberación a la resistencia y las alternativas actuales. Ponencia presentada en las VIII Jornadas de Economía Crítica, 3 al 5 de septiembre de 2015, Río Cuarto, Córdoba.
- Serra, H. (2018). Economía Popular: Genealogías, debates y migraciones de un concepto reemergente en la teoría social latinoamericana. *Críticas y Resistencias. Revista de Conflictos Sociales Latinoamericanos*, N° 6.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006): Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En: Andrenacci, L. (comp): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo.
- Somers, M. y Block, F. (2005). From poverty to perversity: ideas, markets and institutions over 200 years of Welfare Debate. *American Sociological Review*, 70, pp. 260- 287.
- Srnicek, N. y Williams, A. (2017). *Inventar el futuro. Poscapitalismo y un mundo sin trabajo*. Buenos Aires : Malpaso.
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2009). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Teitel, R.(2003). Transitional Justice Genealogy. *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 16, 69-94.
- Terán, O. (2013). *Nuestros años sesenta. La formación de la nueva izquierda intelectual argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Thompson, E. P. (2012). *La formación de la clase obrera en Inglaterra*. Madrid: Capitan Swing.
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista*. México: Edicol.
- _____ (2004). De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX. En: Danani, C. (comp.): *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS/Fundación OSDE/Editorial Altamira.
- Vezzetti, H. (2013). Estudio Preliminar. En: O. Terán. *Nuestros años sesenta. La formación de la nueva izquierda intelectual argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Vommaro, G. (2011). Los pobres y la pobreza como dominio experto: contribuciones a una socio-historia. En: Morresi, S. y Vommaro, G. (comp.). *Saber lo que se hace. Expertos y Política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Vommaro, G. y Daniel, C. (2013). ¿Cuántos son los pobres? Contribuciones a la historia de su definición estadística en la Argentina de los años ochenta. *Voces en el Fénix*, 4(23), pp. 24-31.
- Walters, W. (2000). *Unemployment and Government. Genealogies of the Social*. Cambridge: Cambridge University Pres.

DOCUMENTOS

- Ackerman, M. (2007). El trabajo, los trabajadores y el derecho del trabajo. *Revista de Trabajo*, 3(4), pp. 53-69.
- Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (2010). Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. *Boletín Cuatrimestral*, III Cuatrimestre, Buenos Aires.
- _____ (2011). *La inclusión social como transformación: políticas públicas para todos*. Observatorio de la Seguridad Social. Buenos Aires.
- _____ (2012). *La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en Perspectiva*. Buenos Aires.
- _____ (2014). Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. *Boletín Cuatrimestral*, I Cuatrimestre, Buenos Aires.
- Amadeo, E. (2002) Integrar el paradigma económico y social para lograr políticas sociales efectivas. En: AAPS, *Estrategias de articulación de políticas sociales*. Buenos Aires: AAPS Ediciones.
- _____ (2003) Notas sobre el concepto de pobreza. *Cuadernillos del Observatorio Social*, N° 4, Buenos Aires.
- _____ (2008). Estigma y deslegitimación de las políticas sociales en la Argentina: la evidencia de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales. En: G. Cruces et al. (Ed). *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y Perspectivas*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- _____ (2011) *País Rico, país pobre. La Argentina que no miramos. Una propuesta para salir de la trampa de la pobreza y la inequidad*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- _____ (2015a). PROGRESAR: subsidio no es inclusión. *Cuadernos del Observatorio Social*, N° 4 Buenos Aires. Disponible en: <http://www.observatoriosocial.com.ar/cuadernos-del-observatorio/progresar-subsidio-no-es-inclusion>
- _____ (2015b). Con los planes sociales no es suficiente. *Cuadernos del Observatorio Social*, N° 6, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.observatoriosocial.com.ar/publicaciones/cuadernos-del-observatorio/294-06-planes-sociales>
- Amadeo, E. y Caputo, S. (2000). Crisis en el mercado de trabajo y exclusión social. *Cuadernillos de Observatorio Social*, N° 1, Buenos Aires.
- Arango, Y., Chena, P., Roig, A. (2017). Trabajos, ingresos y consumos en la economía popular. *Cartografías del sur*, N° 6.
- Arceo, N. (2008). El crecimiento del empleo en los distintos sectores sociales durante la post convertibilidad. *Serie Informes*, N° 4, Observatorio Social, Buenos Aires.
- Arcidiácono, P. (2007). Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y Trueque: ¿el trabajo como vía para la “inclusión social”? Ponencia presentada en el V Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, Hacia una nueva civilización del Trabajo, 18 al 20 de abril, Montevideo.
- Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS) (2002). *Estrategias de articulación de políticas sociales*. Buenos Aires: AAPS Ediciones.
- Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) (2011). La seguridad social es nuestro derecho. Documento N°1, Equipo Técnico- Sindical de Seguridad Social. Buenos Aires: CTA Ediciones.
- Atkinson, A., Hills, J. (1998). *Exclusion, Employment and Opportunity*. Londres: Centre for Analysis of Social Exclusion- London School of Economics.
- Banco Mundial (BM) (2000). *Voices of the poor. Can anyone hear us?* Oxford University Press: Washington.
- _____ (2002). *Globalización, crecimiento y pobreza. Construyendo una economía mundial incluyente*. Alfaomega: México.
- _____ (2004). *Servicios para los pobres*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004. Mundi-Prensa: Madrid.
- _____ (2005). *Un mejor clima de inversión para todos*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2005. Mundi-Prensa: Madrid.
- _____ (2006). Definiendo y midiendo el sector informal. *World Bank Policy Research Working Paper* N° 3866. Washington.
- _____ (2013). *Empleo*. Panorama General. Banco Mundial: Washington
- Barrera, M, Fernández, A., y Manzanelli, P. (2013). Trabajo y pobreza: virtudes y desafíos de la posconvertibilidad. *Autogestión. Debates urgentes para otra economía*. 1(2).
- Basualdo, E., Hourest, M., Lozano, C. y Fontana, B. (1999). Trabajo y Civilización. Los datos de la experiencia argentina reciente. En: C. Lozano (Comp.) (1999). *El trabajo y la política en el fin de siglo*. Primer Encuentro Nacional por un Nuevo Pensamiento. Buenos Aires: Eudeba, Instituto de Estudios y Formación CTA.
- Beccaria, L. (2001). *Empleo e integración social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Beccaria, L., Carpio, J., Orsatti, A. (2000). Argentina: informalidad laboral en el nuevo modelo económico. En: Carpio, J., Klein, E., Novacovsky, I. (Comp.). *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, SIEMPRO, OIT.
- Beccaria, L. y López, N. (1996). Introducción. En: Beccaria, L. y López, N. (Comp.) *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF/LOSADA.

- Bergoglio, J. (2009). Conferencia inaugural del Seminario sobre “Las Deudas Sociales de nuestro tiempo. La deuda social según la doctrina de la Iglesia”, 30 de septiembre, USAL- EPOCA, Buenos Aires.
- Bertranou, F., Casanova, L., Sarabia, M. (2013). Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003- 2012. *Documento N°1 de Trabajo de la Oficina de la OIT en Argentina*.
- Bertranou, F. y Casanova, L. (2015). *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*. Buenos Aires: OIT, MTEySS, CGT, UIA.
- Binner, H. (2002). Rosario: descentralización con participación ciudadana. En: AAPS, *Estrategias de articulación de políticas sociales*. Buenos Aires: AAPS Ediciones.
- Bosch, M., Melguizo, A., Pagés, C. (2013). Mejores Pensiones. Mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe. BID.
- Burki, S. y Perry, G. (1998b). *La larga marcha: una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington.
- Bustelo, E. (1993). Presentación. En: Minujín, A. (Ed.) *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: UNICEF- LOSADA.
- Cafferata, A., Chitarroni, H. y Cimillo, E. (2006). El índice combinado de transferencia: un ejercicio de discriminación sobre la población beneficiaria del PJYJHD. SIEMPRO-SISFAM.
- Calabria, A., y Rottenschweiler, S. (2015). Analysis of the distributional impact of the Argentine pension system: results of the increase in the coverage rate. *Munich Personal RePEc Archive*, N° 64017.
- Capón Filas, R. (1988). Empleo clandestino: desafío a la sociedad. En: CIAT- MTySS. *El empleo precario en Argentina*. Buenos Aires.
- Caputo, S. e Ilari, S. (2002). Prólogo. En: Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS) (2002). *Estrategias de articulación de políticas sociales*. Buenos Aires: AAPS Ediciones.
- Carpio, J., Klein, E., Novacovsky, I. (2000). *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, SIEMPRO, OIT.
- Carpio, J., y Novacovsky, I. (2000). *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, SIEMPRO.
- Carpio, J., Beccaria, L. y Orsatti, A. (2000). Argentina: informalidad laboral en el nuevo modelo económico. En: Carpio, J., Klein, E., Novacovsky, I. (Comp.). *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, SIEMPRO, OIT.
- Castel, R. (2000). Vulnerabilidad social, exclusión: la degradación de la condición salarial. En: Carpio, J. y Novacovsky, I. (comp.). *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, SIEMPRO.
- _____ (2004): Trabajo y utilidad en el mundo. *Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social*. 1ra ed. Buenos Aires: Editorial Topía.
- _____ (2015). *Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social*. Reedición. Buenos Aires: Editorial Topía.
- Cattaneo, M. (2001). La EPH en los '90: una mirada desde el usuario. En: J. Lindenboim (Comp). *Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo. Parte 2: Aportes metodológicos y otras evidencias*. Cuaderno del CEPED N° 5. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas.
- Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) (2007). Informalidad y Movilidad Laboral: un análisis empírico para Argentina. Documento de Trabajo N° 59. Maestría en Economía, Universidad Nacional de La Plata.
- _____ (2008). Trampas de Pobreza en Argentina: evidencia empírica a partir de un pseudo panel. Documento de Trabajo N° 64. Maestría en Economía, Universidad Nacional de La Plata.
- Centro de Estudios de la Unión Industrial Argentina (CEU) (2010). El comportamiento de las firmas y su interacción con el desarrollo. Informe Especial, Buenos Aires.
- _____ (2012). La inserción internacional argentina y el riesgo de la primarización. Informe Segundo Semestre, Buenos Aires.
- _____ (2013). Informalidad laboral en Argentina. Estado de situación. Buenos Aires.
- _____ (2015).
- Centro de Investigaciones sobre pobreza y política social en Argentina (CIPPA). (1988). *El país de los excluidos. Crecimiento y heterogeneidad de la pobreza en el conurbano bonaerense*. Buenos Aires: Inter-American Foundation.
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) (2015). Medición de Indicadores de Trabajo Decente. Informe Argentina. Buenos Aires: RedLat.
- Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) (2006). La Argentina Desigual. Exenciones, subsidios, transferencias y ventajas presupuestarias del capital concentrado y los sectores más acomodados. Mesa Nacional de la CTA, Buenos Aires.
- _____ (2007). El aumento previsional y la ausencia de movilidad. Instituto de Estudios y Formación, Buenos Aires.
- _____ (2009). Hacia una Constituyente Social en Argentina. Ideas Fuerza para las Campañas Públicas, Buenos Aires.
- _____ (2010). Salario Familiar Universal Ya. Hacia una Constituyente Social en Argentina, Buenos Aires.

- Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2017). *Análisis y propuestas de mejora para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), ANSES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales.
- Chena, P. (2017). La economía popular y sus relaciones fundantes. En: Pérsico, E., Navarro, F., Geandet, A., Roig, A., Chena, P. (Org). *Economía Popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*. Buenos Aires: Colihue.
- Chena, P. y Roig, A. (2017). La explotación financiera en sectores populares de la Argentina. *Revue de la régulation*, Dossier Financiarisation et classes sociales, N° 22.
- Cimillo, E. (2000). Empleo e ingresos en el sector informal en una economía abierta: el caso argentino. En: Coatz, D. (2010). Heterogeneidad productiva e informalidad en la cadena textil-indumentaria. Informe Especial, Centro de Estudios de la UIA, Buenos Aires.
- Coatz, D., Dragún, P., Sarabia, M. (2013). La industria argentina frente a los cambios globales: de la política comercial a la integración regional. *Boletín Techint*, N° 341, 37- 62.
- Cohan, L., Diaz Frers, L., Levy Yeyati, E. (2010). Lineamientos para una reforma previsional. Programa de Política Fiscal, Área de Desarrollo Económico. Documento de Trabajo N° 50. Buenos Aires: CIPPEC.
- Colectivo Situaciones (2003). Sobre el militante investigador. Buenos Aires: De mano en mano.
- Colina, J. y Giordano, O. (2012). El sistema previsional avanza hacia una nueva crisis. Año VI, N° 34. Buenos Aires: UCA, Facultad de Ciencias Económicas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2002). *Globalización y desarrollo*. Brasilia: Naciones Unidas.
- _____ (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. 33 período de sesiones de la CEPAL. Brasilia.
- _____ (2012). *Cambio estructural para la igualdad*. 34vo Período de sesiones de la CEPAL. San Salvador.
- Conferencia Episcopal Argentina (CEA) (1981). *Iglesia y Comunidad Nacional*. Buenos Aires: Pastoral Social.
- _____ (2007). 147ª reunión de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Argentina, 23 de agosto, Buenos Aires.
- _____ (2010). *De Habitantes a Ciudadanos. Construir un país que incluya a todos: un desafío para la Argentina del Bicentenario 2010- 2016*. Comisión Nacional de Justicia y Paz. Buenos Aires.
- _____ (2016). *Hacia un Bicentenario en justicia y solidaridad, 2010-2016. Nosotros como ciudadanos, Nosotros como pueblo*. Documento de los obispos al término la 96ª Asamblea Plenaria de la Conferencia Episcopal Argentina.
- Conferencia Episcopal Latinoamericana (1968). Documento Conclusivo. II Conferencia General del Episcopado Latinoamericano, 24 de agosto al 16 de septiembre, Medellín.
- _____ (1979) Discurso Inaugural. III Conferencia General del Episcopado Latinoamericano, 28 de enero, Puebla.
- _____ (1992) Documento Conclusivo. IV Conferencia General del Episcopado Latinoamericano, 12 al 28 de octubre, Santo Domingo.
- Confederación General del Trabajo (CGT) (2013). Trabajo decente y reforma tributaria. Evaluación y propuestas sindicales para el caso argentino. Programa AR 802. Capacidad de los Trabajadores Fortalecida especialmente en todas las dimensiones de Trabajo Decente. OIT ACTRAV, Oficina de Lima
- _____ (2011). *Trabajo decente para una vida digna*. Buenos Aires: CGT- OIT.
- Coraggio, J. L. (1989). Política económica, comunicación y economía popular. *Ecuador Debate*, 17, Quito.
- _____ (1993). *La construcción de una economía popular: vía para el desarrollo humano*. Quito: Instituto Fronesis.
- _____ (1998). Bases para una nueva generación de políticas socioeconómicas: la economía del trabajo o economía popular. Presentación realizada en el Encuentro de Cultura y Socioeconomía Solidaria, Porto Alegre, Brasil.
- _____ (1999). De la economía de los sectores populares a la Economía del Trabajo. Ponencia presentada en el Seminario “Economía dos Setores Populares: Entre a Realidade e a Utopia”, 8 y 9 de noviembre, Salvador de Bahía, Brasil.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2008). Programas Sociales en Argentina: alternativas para la ampliación de la cobertura. Documento de Trabajo N° 77. Maestría en Economía de la Universidad Nacional de La Plata.
- Cruces, G. y Gasparini, L. (2010). Las asignaciones universales por hijo. Impactos, discusión y alternativas. La Plata: CEDLAS.
- del Frade, C. (2012). *Crónicas del FRENAPPO: el sueño colectivo inconcluso. La lucha por la igualdad y la riqueza*. Buenos Aires: CTA Ediciones.
- Duhalde, E. (2007). *Memorias del incendio. Los primeros 120 días de mi presidencia*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- _____ (2011). *Pobreza, exclusión y justicia social. La renta básica de ciudadanía de Santo Tomás Moro hasta hoy*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Feijóo, M. del C. (2002). En busca de una contención integradora de la sociedad argentina. En: AAPS, *Estrategias de articulación de políticas sociales*. Buenos Aires: AAPS Ediciones.
- Freije, S. (2002). El Empleo Informal en América Latina y el Caribe: Causas, consecuencias y recomendaciones de política. *Serie Documentos de Trabajo Mercado Laboral*. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Gago, V., Cielo, C., Gachet, F. (2018). Economía popular: entre la informalidad y la reproducción ampliada. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, N° 62, 11- 20.
- Gago, V. (2016). Diez hipótesis sobre las economías populares (Desde la crítica a la economía política). *Nombres. Revista de Filosofía Política*, Dossier Crítica de la Economía Política, N° 30, 181- 200.
- Galín, P. (1986). Asalariados, precarización y condiciones de trabajo. *Nueva Sociedad*, n° 85, pp. 30-38.
- Galín, P. (1988). Precarización del empleo en Argentina. En: CIAT- MTySS. *El empleo precario en Argentina*. Buenos Aires,
- Galín, P. y Feldman, S. (1990). Nota introductoria conceptual. En: Galín, P. y Novick, M. (Comp.) *La precarización del empleo en Argentina*. Buenos Aires: CIAT- CLACSO.
- Gasparini, L. (2005). Protección Social y Empleo en América Latina: Estudio sobre la Base de Encuestas de Hogares. Documento de Trabajo N° 17. Maestría en Economía, Universidad Nacional de La Plata.
- Gasparini, L. (2007). Apuntes sobre pobreza crónica en Argentina. Presentación en las Jornadas de Reflexión sobre Pobreza Crónica, 19 de julio, Asociación Argentina de Políticas Sociales, UCA, Buenos Aires.
- Gasparini, L. y Cruces, G. (2010) Las asignaciones universales por hijo. Impacto, discusión y alternativas. Documento de Trabajo N° 102. Maestría en Economía, Universidad Nacional de La Plata.
- Gasparini, L. y Garganta, S. (2015). Los desafíos de la Asignación Universal por Hijo. Tomado de: <https://focoeconomico.org/2015/04/05/los-desafios-de-la-asignacion-universal-por-hijo/>
- Garganta, S. y Gasparini, L. (2017). El impacto de la AUH sobre los ingresos de los hogares: Un ejercicio de diferencias dobles. En: Cetrángolo, O. y Curcio, J. (Comp). *Análisis y propuestas de mejora para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), ANSES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales.
- Germani, G. (2010) [1955]. La distribución geográfica de los habitantes. En: C. Mera y J. Rebón (Comp). *Gino Germani. La sociedad en cuestión. Antología comentada*. Buenos Aires: CLACSO.
- Godio, J. (2005). El paradigma de la "sociedad de trabajo". *Revista de Trabajo*. Año 1, N° 2. Buenos Aires: MTEySS.
- Golbert, L. (2006). Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina. Presentado en la Reunión de Expertos "Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias", 16 y 17 de octubre, CEPAL.
- Goldín, A. (1988). Trabajo precario y negociación colectiva. En: CIAT- MTySS. *El empleo precario en Argentina*. Buenos Aires.
- Grabois, J. (2016). *La personería social. Perspectivas en torno al nuevo régimen de agremiación para los trabajadores de la economía popular*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Grabois, J. y Pérsico, E. (2014a) *Nuestra realidad. Cuadernos de formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares*. Ciudad de Buenos Aires: CTEP.
- _____ (2014b) *Nuestros objetivos. Cuadernos de formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares*. Ciudad de Buenos Aires: CTEP.
- _____ (2015) *Trabajo y organización en la Economía Popular*. Ciudad de Buenos Aires: CTEP.
- Groisman, F., Bossert, F., Scofienza, M. E. (2011). Políticas de protección social y participación económica de la población argentina (2003- 2010). Ponencia presentada en las VI Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani, 10 al 12 de noviembre, Buenos Aires.
- Hadad, I. y Fumero, R. (2017). Más allá del ingreso: lógicas y sentidos del consumo financiarizado. Un estudio de caso. En: Pérsico, E., Navarro, F., Geandet, A., Roig, A., Chena, P. (Org). *Economía Popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*. Buenos Aires: Colihue.
- Holzman, R. y Jorgensen, S. (2000). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Serie de Documentos sobre Protección Social*, N°6. Washington.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) (1999). Marco teórico y metodológico de la investigación temática: Encuesta Permanente de Hogares. Informes de prensa, período 1989/1995. Buenos Aires.
- _____ (2003). *La nueva Encuesta Permanente de Hogares de Argentina*. Buenos Aires.
- Instituto de Estudios y Formación (IEF) (2004). Por una nueva institucionalidad de la economía social y solidaria. Buenos Aires: Central de Trabajadores de la Argentina.
- Isuani, A. (2002). Pensando las políticas sociales a la luz de la nueva cuestión social. En: AAPS, *Estrategias de articulación de políticas sociales*. Buenos Aires: AAPS Ediciones.
- Isuani, A. y Tenti Fanfani, E. (1989). *Estado democrático y política social*. Buenos Aires: Eudeba.
- Kilikisberg, B. (2002). Hacia una nueva visión de la política social en América Latina. Desmontando mitos. En: AAPS, *Estrategias de articulación de políticas sociales*. Buenos Aires: AAPS Ediciones.
- Kostzer, D. et al. (2005). *Índice de fragilidad laboral: un análisis geográfico comparado del empleo y el trabajo a partir de la EPH*. Buenos Aires: PNUD- MTEySS.
- Kritz, E. (2007). Cómo formalizar el empleo. Una herramienta para la competitividad con inclusión social. Documento presentado en el 43° Coloquio Anual de IDEA, 7 al 9 de noviembre, Mar del Plata.
- _____ (2012). Un mercado de trabajo segmentado. *Proyección*, Noviembre, SEL Consultores.
- Lanari, M. E. (2005). El camino entre el fin del trabajo y el Trabajo Decente. *Revista de Derecho Laboral*, N° 2, 11-40.

- Lepore, E. y Schleser, D. (2006) La heterogeneidad del cuentapropismo en la Argentina actual. Una propuesta de análisis y clasificación. *Trabajo, ocupación y empleo Especialización productiva, tramas y negociación colectiva*. Serie Estudios, N° 4, Buenos Aires.
- Lindenboim, J. y Serino, L. (2001). La EPH como instrumento de análisis del mercado de trabajo. El formulario actual y la propuesta de reformulación. En: J. Lindenboim (Comp). *Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo. Parte 2: Aportes metodológicos y otras evidencias*. Cuaderno del CEPED N° 5. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas.
- López, L. (2004). La Encuesta Permanente de Hogares. *Población de Buenos Aires*, Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA, 1(0), 38- 44.
- Lozano, C. (Comp.) (1999). *El trabajo y la política en el fin de siglo*. Primer Encuentro Nacional por un Nuevo Pensamiento. Buenos Aires: Eudeba, Instituto de Estudios y Formación CTA.
- _____ (2002). Replanteo de la distribución: un desafío para el Estado argentino. En: AAPS, *Estrategias de articulación de políticas sociales*. Buenos Aires: AAPS Ediciones.
- Lozano, C., Rameri, A. y Raffo, T. (2005). La universalización de las Asignaciones Familiares y la actualidad de la propuesta del FRENAPPO: distintas opciones. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA.
- _____ (2006) ¿Seguirá declinando la desocupación? Una mirada sobre la última información del mercado laboral. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA.
- _____ (2007). El debate de la distribución. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA.
- Lo Vuolo, R. (1995). La economía política del ingreso ciudadano. En: R. Lo Vuolo *et al.* (org.). *Contra la exclusión: la propuesta del Ingreso Ciudadano*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- _____ (2004). Las perspectivas del Ingreso Ciudadano frente a otras políticas en América Latina. Ponencia presentada en Tenth Congress of B.I.E.N., Prospects of Basic Income in Developing Countries, 18 al 21 de septiembre, Barcelona.
- _____ (2008). Promesas falsas y necesidades ciertas. Acerca del proyecto de creación del Sistema Integrado de Previsión Argentino. Serie de Análisis de Coyuntura N° 18. Buenos Aires: CIEPP.
- _____ (2009). Asignación por Hijo. Serie de Análisis de Coyuntura N° 22. Buenos Aires: CIEPP.
- _____ (2010). Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina. Un análisis en base al “Programa Bolsa Familia” de Brasil y a la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” de Argentina. Documento de Trabajo N° 75. Buenos Aires: CIEPP.
- Lo Vuolo, R. y Goldberg, L. (2005). La Reforma de la Reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina. Buenos Aires: CIEPP.
- Malimacci, F., y Salvia, A. (2005). *Los nuevos rostros de la marginalidad*. Buenos Aires: Biblos.
- Marquez, G., Chong, A., Duryea, S., Mazza, J., Ñopo, H. (2008). *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marshall, A. (1990) ¿Contrataciones flexibles o trabajo precario? El empleo temporario y a tiempo parcial. En: Galín, P. y Novick, M. (Comp.) *La precarización del empleo en Argentina*. Buenos Aires: CIAT- CLACSO.
- Martinez Nogueira, R. (2002). El diálogo como base para la articulación de políticas sociales. En: AAPS, *Estrategias de articulación de políticas sociales*. Buenos Aires: AAPS Ediciones.
- Maslow, A. (1968). *Motivación y personalidad*. Madrid: Diaz de Santos S.A.
- Maurizio, R. (2011). *Inestabilidad en el mercado de trabajo. Un análisis dinámico para Argentina*. Tesis doctoral de la Facultad de Ciencias Económicas (UNLP). Buenos Aires.
- Maurizio, R. y Monsalvo, A. (2017). Evaluación de los impactos de la AUH en el comportamiento laboral de los adultos y en la generación de ingresos. En: Cetrángolo, O. y Curcio, J. (2017). *Análisis y propuestas de mejora para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), ANSES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales.
- Ministerio de Economía de la Nación (MECON) (2008). *Informe Anual*. N° 66. Subsecretaría de Programación Macroeconómica. Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) (2007). *La bisagra. Políticas Sociales en Acción*. Buenos Aires.
- _____ (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular*. Tomo I. Buenos Aires.
- _____ (2015). *Radiografía de las políticas sociales del siglo XXI*. Buenos Aires.
- Ministerio de Educación de la Nación (2011). *Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) (2003a). *Libro Blanco de la Previsión Social*. Buenos Aires.
- _____ (2003b). *Informe del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*. Buenos Aires.
- _____ (2004a). Diagnóstico del empleo no registrado. *Serie Trabajo, Ocupación y Empleo*. Buenos Aires.
- _____ (2004b). *Segunda Evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios*. Buenos Aires.
- _____ (2004c) *Diagnóstico del desempleo en Argentina*. Buenos Aires.

- _____ (2010). *Trabajo y Empleo en el Bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión. Período 2003 – 2010*. Buenos Aires.
- _____ (2011). Trabajo, ocupación y empleo. La complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales.
- _____ (2013). *Trabajo no registrado: avances y desafíos hacia una Argentina inclusiva*. Buenos Aires.
- _____ (2014). *Protección y Seguridad Social en Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011 (ENAPROSS)*. Buenos Aires.
- _____ (s/f). *El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Relaciones Internacionales*. Argentina.
- MTEySS, INDEC, BM (2005). *La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada. Resultados del Módulo de Informalidad de la EPH*. Buenos Aires.
- MTEySS y OIT (2005). Prospectiva de la Previsión Social. Valuación financiera actuarial del SIJP 2005/2050. *Serie de publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social*. II(3). Buenos Aires.
- MTEySS y OIT (2007). *Los trabajadores independientes y la seguridad social*. Serie de Publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social, IV(4). Buenos Aires: MTEySS.
- Minujín, A. (1993). Introducción. En: Minujín, A. (Ed.). *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: UNICEF- LOSADA.
- Minujín, A. y Kessler, G. (1995). *La nueva pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Monza, A. (1998). Las profecías laborales de fin de milenio. En: R. Castronovo (Comp). *Integración o desintegración social en el mundo del siglo XXI*. Buenos Aires: Unicef / Losada.
- Monza, A. (2000). La evolución de la informalidad en el área metropolitana en los años noventa. Resultados e interrogantes. En: Carpio, J., Klein, E., Novacovsky, I. (Comp.). *Informalidad y exclusión OIT*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, SIEMPRO, OIT.
- Mullainathan, S., y Shafir, E. (2013). *Scarcity: Why having too little means so much*. New York: Times Books/Henry Holt & Co.
- Murmis, M. y Feldman, S. (1996). De seguir así. En: Beccaria, L. y López, N. (Comp.) *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF/LOSADA.
- Navarro, M. (2017). Instituciones, infraestructura y leyes para la Economía Popular. En: Pérsico, E., Navarro, F., Geandet, A., Roig, A., Chena, P. (Org). *Economía Popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*. Buenos Aires: Colihue.
- Neffa, J. (2009). El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) : análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. En: J. Neffa (Comp.) *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales. Vol. II*. Buenos Aires: CLACSO.
- Neri, A. (2002). Los planes sociales: un paso hacia políticas universales. En: AAPS (2002). *Estrategias de articulación de políticas sociales*. Buenos Aires: AAPS Ediciones.
- Neri, A. *et al.* (2010). Asignación universal por hijo: ciclo de conferencias. Buenos Aires: AAPS.
- Novick, M. (2007). Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003- 2007. *ISIE*, 6, OIT.
- _____ (2010). Trabajo y contextos en el desarrollo productivo argentino. *Revista de Trabajo*, 6(8), 161 – 175.
- _____ (2011). Introducción. *La complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales. Argentina, 2011*. Serie Trabajo, Ocupación y Empleo N° 10. Buenos Aires: MTEySS.
- Novick, M. y Lanari, M.E. (2005). Trabajo decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición. *Trabajo, ocupación y empleo: relaciones laborales, territorios y grupos particulares de actividad*. Buenos Aires: MTEySS- SPTyEL.
- Novick, M. y Tomada, C. (2007). Argentina 2003-2006: Crecimiento económico con empleo decente ¿Un nuevo modelo para América Latina? En: Instituto Internacional de Estudios Laborales. *Tras la crisis. El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto*. Ginebra: OIT.
- Núñez Soto, O. (1995). *La economía popular, asociativa y autogestionaria*. Managua: CIPRES.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) (2004). *Desarrollo Humano y Deuda Social*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
- _____ (2005). *El desarrollo Humano y la deuda Social argentina. Desigualdades persistentes*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
- _____ (2006). *Avances y retrocesos en una sociedad polarizada*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
- _____ (2007). Condiciones psicológicas. *Informe de Resultados*, Año 3, N° 4. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
- _____ (2011). *Cobertura, alcances e impacto de la Asignación Universal por Hijo/pensiones no contributivas sobre la infancia urbana en Argentina (2007-2010)*. Informe Especial. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
- _____ (2014). *Un régimen consolidado de bienestar con desigualdades sociales persistentes*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
- _____ (2015). *Progresos sociales, pobreza estructural y desigualdades persistentes*. Serie del Bicentenario, Año V. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.

- Observatorio Social (OS) (2000). Crisis del mercado de trabajo y exclusión social. *Cuadernos del Observatorio Social*, N° 1, Buenos Aires.
- _____ (2001). Oportunidades ocupacionales y distribución del ingreso. *Serie Informes*, N° 2, Buenos Aires.
- _____ (2002). Conversando con Rodrik, Rosanvallon, Stiglitz y Glennerster. *Revista del Observatorio Social*, N° 8, Buenos Aires.
- _____ (2004). Dinámica del Mercado Laboral. El Índice de Calidad de Inserción Laboral como indicador de movimiento. *Cuaderno de Observatorio Social*, N° 6, Buenos Aires.
- _____ (2008a). Crisis internacional, empleo y condiciones de vida. *Serie Informes*. Buenos Aires.
- _____ (2008b). Tipo de cambio, rentabilidad empresaria y empleo. *Serie Informes*. Buenos Aires.
- _____ (2009). Productividad e inversión en Argentina durante la post-convertibilidad. *Serie Informes*. Buenos Aires.
- _____ (2013). La Universalización de la Asignación Universal por Hijo y de la Asignación Universal por Embarazo. *Serie informes de coyuntura del Observatorio Social*, N° 34, Buenos Aires.
- _____ (2015). Economía Social y Solidaria: Alcances, Desafíos y Límites. *Serie informes de coyuntura del Observatorio Social*, N° 44, Buenos Aires.
- Ocampo, J. (2002). Política Social: en busca de la equidad y la solidaridad. En: AAPS, *Estrategias de articulación de políticas sociales*. Buenos Aires: AAPS Ediciones.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1999). *Trabajo Decente. Memoria del Director General*. 87° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- _____ (2001a). *Reducir el déficit de Trabajo Decente. Memoria del Director General*. 89° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- _____ (2001b). *Seguridad social: temas, retos y perspectivas*. Informe IV. 89° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- _____ (2002). *El trabajo decente y la economía informal*. Informe IV. 90° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- _____ (2003a). *An independent evaluation of InFocus Programme on Crisis Response and Reconstruction*. Ginebra.
- _____ (2003b). *Campaña Mundial sobre seguridad social y cobertura para todos*. Ginebra.
- _____ (2003c). *Superar la pobreza mediante el trabajo. Memoria del Director General*. 91° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- _____ (2004). *ILO activities on the social dimension of globalization: Synthesis report*. Ginebra.
- _____ (2006). *Cambios en el mundo del trabajo. Memoria del Director General*. Informe I(C). 95° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- _____ (2007). *Introducción del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo "El trabajo decente para un desarrollo sostenible"*. 96° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- _____ (2008). ¿Qué significa para ustedes "trabajo decente"? 90 voces de todo el mundo. *Trabajo*, N° 64, 22- 39.
- _____ (2009). *Enfrentando la crisis mundial del empleo. La recuperación mediante políticas de trabajo decente*. 98° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- _____ (2013). *Los pisos de protección social en el marco de la estrategia de extensión de la cobertura de seguridad social en América Latina y el Caribe*. Documento de discusión del Seminario Regional "El rol de los pisos de protección social en los sistemas integrales de seguridad social en América Latina y el Caribe". Lima.
- _____ (2014). *La transición de la economía informal a la economía formal*. 104° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Orsatti, A., Beccaria, L. Cerri, M., Espinosa, A., Welti, A. Trabajadores desprotegidos socialmente en el Gran Buenos Aires, 1985. En: CIAT- MTySS. *El empleo precario en Argentina*. Buenos Aires.
- Pautassi, L. (2004). Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en Argentina. En: Valenzuela, M. (ed.) *Políticas de empleo para superar la pobreza*. Santiago: OIT.
- Pautassi, L., Rossi, J., Campos, L. (2004). *Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires: CELS.
- Perry, G., Maloney, W. et al. (2007). *Informalidad: escape y exclusión*. Banco Mundial y Mayol Ediciones: Colombia.
- Pok, C. (2001). La medición del sector informal en la Argentina. Ponencia presentada en el Taller sobre medición del sector informal en Latinoamérica, 16 al 18 de octubre, OIT, MEIGO, Santiago de Chile.
- _____ (2013). Informalidad y precariedad laboral: Los desarrollos conceptuales de su abordaje frente a los desafíos de su medición. Ponencia presentada en el 11vo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. El mundo del trabajo en discusión, avances y temas pendientes, 7 al 9 de agosto, Buenos Aires.
- Pok, C. y Lorenzetti, A. (2007). El abordaje conceptual-metodológico de la informalidad. *Laboratorio. Estudios sobre cambio estructural y desigualdad social*, VIII(20), 5-15.
- Rameri, A. y Raffo, T. (2005). La universalización de las asignaciones familiares y la actualización de la propuesta del FRENAP: distintas opciones. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA.
- Recalde, H. (2014). Derecho del Trabajo. Una historia pendular y un camino irreversible. *Revista de Trabajo*. 10(12), pp. 81-97.
- Rial, O. (2001). *La dictadura económica. Testimonios de un industrial*. Buenos Aires: Galerna.

- Rifkin, J. (1995). *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Roca, E. (2005). Mercado de trabajo y cobertura de la seguridad social. *Estudios de la Seguridad Social*, N° 95, Oficina Regional para las Américas de la Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- _____. (2010a). Prólogo. En: Golbert, L. *De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales*. Buenos Aires: MTEySS
- _____. (2010b). Presentación en “*La Asignación Universal por Hijo frente a un ingreso ciudadano en la niñez*”, Ciclo de Conferencias Organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales y la Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC. Publicado en: Neri, A. *et al.* (2010). *Asignación universal por hijo: ciclo de conferencias*. Buenos Aires: AAPS.
- Roca, E. y Moreno, J. (2000). El trabajo no registrado y la exclusión de la seguridad social. En: Carpio, J., Klein, E., Novacovsky, I. (Comp.). *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, SIEMPRO, OIT.
- Roca, E. Golbert, L., y Lanari, M.E. (2012). ¿Piso o sistema integrado de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina. Buenos Aires: MTEySS.
- Rodriguez Larreta, H. y Robredo, G. (1999). *El desafío de la igualdad*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Rofman, R., Fajnzylber E., Herrera, G. (2008). Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile. *Social protection and labor discussion paper*, 0831. Washington: Banco Mundial.
- Roig, A. (2017). Financiarización y derechos de los trabajadores de la economía popular. En: Pérsico, E., Navarro, F., Geandet, A., Roig, A., Chena, P. (Org). *Economía Popular. Los desafíos del trabajo sin patrón*. Buenos Aires: Colihue.
- Rosanvallon, P. (2011). *La nueva cuestión social: repensar el Estado Previdencia*. Buenos Aires: Manantial.
- Ruiz Malec, M., Persia, J., Sorokin, I. (2015). Trabajo no registrado y protección social en Argentina. Documento de Trabajo N° 3. Buenos Aires: MECON- Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.
- Salvia, A. (2002). Segmentación de la estructura Social del trabajo en la Argentina. El problema, debate y alternativas de política. *Laboratorio*. Informe de coyuntura laboral, N° 9, 11-16.
- _____. (2005a). El papel de las economías de la pobreza en tiempos de cambio social. En: Malimacci, F., y Salvia, A. (2005). *Los nuevos rostros de la marginalidad*. Buenos Aires: Biblos.
- _____. (2005b). Crisis de empleo y nueva marginalidad. *Erasmus Revista para el Diálogo intercultural*, 9-33.
- _____. (2008). Dinámicas sociales 2004-2006: privaciones persistentes en logros de desarrollo humano en áreas metropolitanas. Presentación en el Ciclo de Conferencias sobre Pobreza Crónica, Asociación Argentina de Políticas Sociales, 19 de julio, Buenos Aires.
- _____. (2011). De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas. En: C. Barba Solano y N. Cohen (comp.). *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- _____. (2013). Heterogeneidad estructural y desigualdad social en la Argentina de las últimas dos décadas de historia económica. *Revista de Investigación en Ciencias Sociales*, 84, 46-55.
- Salvia, A. y Léopore, E. (2005). Capítulo 4: Necesidades de trabajo y autonomía. En: ODSA (2005). *El desarrollo Humano y la deuda Social argentina. Desigualdades persistentes*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
- Salvia, A., Donza, E., Vera, J., Pla, J., Philipp, E. (2009). *Mercado de trabajo, distribución del ingreso y reformas liberales en la argentina: 1990-2003, Un estudio de caso sobre la tesis de la heterogeneidad estructural*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.
- Schteingart, D. y Coatz, D. (2015). ¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina? *Boletín Informativo Techint*, N° 349, 49- 88.
- Sen, A. (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica*, N° 55, 14- 20.
- Sen, A. (2011). *La idea de la justicia*. Buenos Aires: Taurus.
- Sen, A. (1997). Capital humano y capacidad humana. *Cuadernos de Economía*, 29, 67- 72.
- Sojo, A. (2002). Cuestiones a tener en cuenta para una articulación y gestión eficaz de políticas sociales en América Latina. En: AAPS, *Estrategias de articulación de políticas sociales*. Buenos Aires: AAPS Ediciones.
- Tenti Fanfani, E. (1993). Cuestiones de exclusión social y política. En: Minujín, A. (Ed.) *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*. Buenos Aires: UNICEF- LOSADA.
- Tokman, V. (1996). La especificidad y generalidad del problema del empleo en el contexto de América Latina. En: Beccaria, L. y López, N. (Comp.) *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF/LOSADA.
- Tomada, C. (2007). La recuperación del trabajo y de sus instituciones rectoras. *Revista de Trabajo*. 3(4), 77-90.
- Tomada, C. (2010). Prólogo. *Revista de Trabajo*. 6(8), 13-15.
- Tomada, C. (2011). Presentación. *La complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales. Argentina, 2011*. Serie Trabajo, Ocupación y Empleo N° 10. Buenos Aires: MTEySS.

- Tomada, C. (2014). Renovación de la regulación laboral en Argentina 2003-2013. *Revista de Trabajo*. 10(12), 72-80.
- Torrado, S. (2007). Estrategias de desarrollo, estructura social y movilidad. En: S. Torrado (Comp): *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario (Tomo I)*. Buenos Aires: Edhasa.
- Trujillo, L. Sarabia, M. (2011). El mundo del trabajo y la territorialidad en la Argentina a partir de los hogares con programas de transferencias monetarias. *La complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales. Argentina, 2011*. Serie Trabajo, Ocupación y Empleo N° 10. Buenos Aires: MTEySS.
- Unión Industrial Argentina, Organización Internacional del Trabajo (UIA- OIT) (2014). Un enfoque productivo para el trabajo decente. *Nota 1*, Proyecto “Un abordaje productivo para el trabajo decente. Demanda de empleo calificado, entramado institucional y requerimientos de empleo de calidad en el sector productivo”, Buenos Aires.