



Tipo de documento: Tesis de Maestría

Título del documento: 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

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): 2018

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



LIC. ELIANA LIJTERMAN

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.

1 volumen

Tesis para optar por el título de Magíster en Investigación en Ciencias Sociales.

DIRECTORA: DRA. ESTELA GRASSI

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Buenos Aires

Año 2018

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 socio-laborales. La constatación de que el empleo no permitía escapar de la pobreza emergía como un nudo a resolver: ¿correspondía inscribir en el ámbito laboral ciertas garantías para la reproducción de la vida?, o bien, ¿era conveniente el desacople entre protección y empleo? En cualquier caso, ¿qué características debían reunir dichas protecciones para ser “justas” y “sostenibles”?, ¿qué expectativas abrigan sobre el futuro del trabajo y de la integración? Bajo estos interrogantes, se reactualizaron los enfoques sobre la informalidad.

Esta tesis indaga las problematizaciones producidas en el campo técnico acerca del trabajo informal, atendiendo a los modos en que se tematizaron las condiciones de trabajo y de vida de sus trabajadores, en el marco de los debates sobre la asistencia y la seguridad social en Argentina, entre los años 2003 y 2015. Exploramos la relación de estas problematizaciones con los procesos de definición de las políticas sociales desplegadas en dichos sectores durante el período de análisis. Los debates locales sobre la informalidad no pueden comprenderse prescindiendo de las elaboraciones de una serie de agencias internacionales de desarrollo (la OIT, la CEPAL y el BM), que alteraron en profundidad su campo de discusión. Por eso, nuestro abordaje se ha circunscripto a los saberes “de Estado”, locales e internacionales, indagando sus relaciones de intercambio. La investigación se asentó en la estrategia de trabajo de archivo sobre los discursos expertos.

La tesis se estructura en tres “momentos”. El **Capítulo preliminar** reconstruye las coordenadas conceptuales, históricas y metodológicas que delimitan nuestro objeto de estudio.

La **Primera Parte** aborda las problematizaciones producidas por las agencias internacionales seleccionadas, cuyo rol en la construcción de programáticas sobre “lo social” reconstruimos en clave histórica a modo de introducción. Los capítulos siguientes sistematizan las perspectivas de cada organismo, con la finalidad de visibilizar la heterogeneidad entre sus agendas sociales. Más allá de la común apreciación sobre la necesidad –económica, política, moral- de incorporar objetivos sociales a las metas económicas, la definición de estos, los modelos de Estado para vehicularlos y los principios de justicia evocados, fueron objeto de debate durante todo el ciclo. Las controversias entre dichas agencias fue uno de los hallazgos de la investigación.

Éstas se refractaron en el tratamiento de la cuestión de la informalidad. Identificamos tres movimientos conceptuales que reconfiguraron el campo de discusión sobre el fenómeno: la reformulación del concepto clásico de sector informal urbano, mediante la categoría de “economía informal” de la OIT; su reemergencia en la producción cepalina; y la reactualización de la visión neoliberal en la producción del BM. Estas explicaciones y definiciones recompusieron de forma divergente la relación entre el crecimiento económico y las expectativas sociales; entre el trabajo y la pobreza; y a los reconocidos como trabajadores informales en tanto sujeto de trabajo y de protección. Concluimos con una lectura horizontal del *corpus* discursivo.

La **Segunda Parte** se dedica al análisis de los saberes locales “de gabinete” en torno a la informalidad y las protecciones, rastreando las redes de circulación de los conocimientos producidos por los actores globales, así como las traducciones y aportaciones locales. Realizamos una reconstrucción histórica sobre la *expertise* local en "lo social" y destacamos la preeminencia de la teoría de la precariedad, entre los expertos progresistas, para leer los problemas socio-laborales. Hacia fines de 1990, estos prestaron suma atención a los procesos de heterogeneización de la estructura socio-laboral, lo que habilitó el debate sobre la informalidad en el contexto local. Luego de la crisis de los años 2001/2002, los discursos oficiales se reconfiguraron y dicho núcleo de expertos pasó a integrar o vincularse con las dependencias estatales.

El ordenamiento de los capítulos siguientes es temático, en función de la red de problemas en la que se inscribió la cuestión de la informalidad desde entonces. Primero, abordamos la relación entre economía y política en las programáticas oficiales sobre el “desarrollo con inclusión social”. La consideración del Estado y la política como ejes fundamentales para promover un cambio estructural en la sociedad, que revirtiera la “herencia neoliberal”, obliteró el análisis sobre otras dimensiones que condicionan, a su vez, el ejercicio político, como las productivas. La expectativa de “refundar el Estado de Bienestar” fundó el objetivo de restaurar el trabajo protegido como vector de la integración.

Luego, nos adentramos en el pasaje desde la precariedad hacia el enfoque de la “economía informal” en las lecturas expertas sobre los problemas laborales. Analizamos el desplazamiento del “empleo normal” hacia el “trabajo decente” como meta de políticas, que operó junto con este pasaje. Explicamos los efectos de la operación de segmentación de la economía informal en el establecimiento de una estrategia modular de intervención y en la distinción de un segmento de “trabajadores de subsistencia”, próximos al desempleo y a la inactividad. El enfoque sobre la informalidad canalizó el diagnóstico sobre una serie de cambios cruciales en la fisonomía del mundo del trabajo argentino, haciendo emerger nuevas redes de causalidad y ámbitos para la intervención, como por ejemplo, la cuestión de la “empleabilidad”.

Finalmente, seguimos los debates sobre las políticas sociales implementadas y reconstruimos los fundamentos que llevaron a desestimar el principio del universalismo y, en cambio, dar centralidad a la seguridad social, en función del objetivo de ampliar las protecciones.

Concluimos con una síntesis general, en la que recomponemos la relación entre las dos partes de la tesis. El recorrido realizado evidencia el reordenamiento de las relaciones entre los gabinetes locales y los saberes transnacionales, a partir de criterios de proximidad teórica y programática, lo que llevó a entablar una polémica sostenida con el BM en lo relativo al empleo y las protecciones, y a retomar – reformulando- ciertas categorías producidas por la OIT y la CEPAL. Asimismo, destacamos la perspectiva nacional que pretendió construirse respecto de los problemas socio-laborales, atravesada por las tensiones surgidas entre la expectativa de recomponer el empleo formal y la identificación de segmentos laborales de difícil conversión. Las políticas sociales hacia ellos dirigidas entrelazaron modalidades de asistencia, promoción y aseguramiento.

ABSTRACT

Towards the end of the 20th Century, the failure of the Trickle-down Theory's promises about well-being has resulted in new discussions about social and employment issues. As soon as the experts checked that work did not actually permit escaping poverty, social problems emerged as a critical point to solve: Was it appropriate to include in the realms of employment certain guarantees for reproduction of life? Or, instead, was it convenient to keep issues as labour and protection in separate tracks? Either way, What characteristics should these protection exhibit to be considered "fair" and "sustainable"? According to these controversies, the approaches about informality were revisited.

This work inquires on the problematizations about informal work produced in the technical field. We focus on the ways in which labour and life conditions for employees were themed in the debates of assistance and social security in Argentina, between 2003 and 2015. Also, we explore the relationship between these problematizations and the processes of defining social policies that took place during this period. Local debates on informality cannot be understood without examine the conceptualisations elaborated by certain global development agencies (ILO, ECLAC, WB), that profoundly changed its field of study and discussion. Thus, our approach has been circumscribed to the "public" or "statal" knowledge (local and international), considering their relationships of interchange. Our methodological strategy was based in a fieldwork on expert discourse.

The thesis is structured in three major blocks. The **Preliminary Chapter** expose our conceptual, historical and methodological perspective on the object of study.

The **First Part** addresses the problematizations produced by the select international agencies. At the beginning we take a historical survey of their role in the framing of social programatics. The following chapters sistematize each organism's perspective, with the goal of showing the heterogeneity of its social agendas. In spite of the common appreciation about the (economic, political, moral) need to add certain social objectives to economic targets, their content, the State models to convey them, and the principles of justice evoked, were the main themes in discussion throughout the cycle. The disputes between these agencies were one of our findings.

These controversies were refracted onto the issue of informality. We identified three conceptual movements that have reconfigured the discussion in the field regarding this phenomenon: the classic concept of the urban informal sector reformulation, through the notion of "informal economy", propounded by the ILO; its re-emergence in the ECLAC's production; and the updating of the neoliberal vision, in the WB's documents. These explications and definitions have recomposed divergently the relationship between economic growth and social expectations of well-being; between work and poverty; and those recognized as informal employees as labour or protection subjects. We conclude this part with a general synthesis.

The **Second Part** is dedicated to the analysis of the state knowledge around informality and protections in Argentina. We track the networks of circulation of knowledge produced by global

actors, as well as translations and local contributions. We carry out a historical reconstruction of local expertise on social issues and highlight the pre-eminence of the theory of precariousness among progressive experts to analyze socio-labor problems. Towards the end of 1990, they paid great attention to the processes of heterogeneization of the socio-labor structure, which enabled the debate on informality in the local context. After the crisis of the years 2001/2002, the official discourse was reconfigured and this nucleus of experts went on to integrate or associate with the state dependencies.

The ordering of the subsequent chapters is thematic, depending on the network of problems in which the issue of informality was inscribed since then. First, we address the relationship between economy and politics in the official programs on "development with social inclusion". The consideration of the State and politics as fundamental axes to promote a structural change in society, which reversed the "neoliberal legacy", obliterated the analysis of other dimensions that condition political activities, such as productive ones. The objective of restoring protected work as a vector of integration was promoted by the expectation of "refounding the Welfare State".

After that, we dive into the transition that took place from the precariousness theory to the approach of the "informal economy" in the analyses on labor problems performed by experts. Suddenly, we analyze the shift from "normal employment" to "decent employment" as a policy goal. We explain the effects of the operation of segmentation of the informal economy in the establishment of a modular intervention strategy. Also this approach has led to the distinction of a segment of "subsistence workers", close to unemployment and inactivity. The focus on informality channeled the diagnosis on crucial changes in the physiognomy of the Argentine labour world, resulting in new networks of causality and areas for intervention, such as the question of "employability".

Finally, we followed the debates on the social policies implemented, and reconstructed the foundations that led to the rejection of the principle of universalism and, instead, give centrality to social security, in terms of the objective of expanding protections.

The final conclusions recompose the relationship between the two parts of the thesis. This research reveals the reordering of relations between local cabinets and transnational knowledge, based on criteria of theoretical and programmatic proximity, which led to a sustained controversy with the WB regarding employment and protections, and to resume -reformulating-certain categories produced by the ILO and ECLAC. Also, we underscore the national perspective that was intended to build concerning social and labor problems. It was crossed by the tensions that has emerged between the expectation of recomposing formal employment and the recognition of job segments with difficult perspectives of returning to the labour market. The social policies targeted to them have combined assistance, promotion and assurance actions.

AGRADECIMIENTOS

La investigación que aquí se presenta fue posible gracias al apoyo del CONICET, cuya beca doctoral posibilitó mi dedicación exclusiva para culminar el programa de la Maestría. El Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde me inserté profesionalmente hasta 2015, facilitó que me dedicara exclusivamente a continuar mis estudios, valorando la formación especializada de los agentes públicos. Cabe mencionar, en particular, la disposición del Dr. Horacio Corti, Defensor General de la Ciudad.

Quiero agradecer, en primer lugar, el trabajo de mi Directora, Estela Grassi. Me siento afortunada de ser acompañada por una investigadora de oficio, tan lúcida y aguda como comprometida y generosa. De su forma de *habitar* la tarea de investigación me llevo un valioso aprendizaje. También quiero agradecer a Claudia Danani, otra auténtica “maestra”, que acompañó mi formación desde los primeros años de la carrera de grado hasta hoy. A ambas agradezco el estímulo, la confianza y los empujones para seguir estudiando. Tuve suerte de encontrarme con ellas y con los/as compañeros/as del Grupo de Estudios sobre Política Social y Condiciones de Trabajo y de la materia “Política Social” (FCS, UBA): Paula Aguilar, Emilio Ajos, María Crojethovic, Malena Hopp, Florencia Luci, Maitena Fidalgo, Camila Charvay y Tatiana Jack. Aprendo mucho con y, especialmente, *de* todos/as ellos/as.

No había dimensionado con tanta claridad los soportes institucionales, relacionales y afectivos de la investigación, que en el curso de este “ejercicio” de investigar. El escrito que sigue, que expone el camino conceptual realizado, no deja entrever el carácter del proceso que implicó recorrerlo. Además de mis compañeras/os del equipo de investigación, agradezco los intercambios con y el apoyo de muchos/as compañeros/as y amigos/as (de militancias, de la carrera de Trabajo Social, del trabajo en la Defensoría) y de mi familia. Son muchas las personas que aportaron en el proceso de elaboración de esta tesis y espero que todas ellas se sientan contempladas en este agradecimiento. En particular, quiero mencionar a Elida y Gustavo, mis padres, y a mi hermana Karen. A Ramiro, en cuya casa –que ahora también es la mía- formulé las primeras versiones de este proyecto. Agradezco las lecturas, intercambios y las preguntas compartidas. A Pau, bella y generosa amiga, mi compañera becaria más cercana pese a los miles de kilómetros. Gracias por tu ayuda en las traducciones al inglés. Y a Mar, con quien compartimos tantas cosas, sobre todo las irracionalidades, que nos llevaron a juntarnos los viernes a la noche para leer y estudiar, durante varios meses, cuando hacía muy poco habíamos dejado de trabajar juntas. Muchas cosas cambiaron desde entonces, ¡y felizmente! A partir de noviembre, seremos por lo menos tres en esas juntadas.

ÍNDICE

Siglas y Abreviaciones	8
CAPÍTULO PRELIMINAR: LA CONSTRUCCIÓN TEÓRICA, HISTÓRICA Y METODOLÓGICA DE NUESTRO OBJETO DE ESTUDIO	
I. Presentación del problema de investigación	9
<i>I.a. Objetivos e hipótesis</i>	12
II. La cuestión social como conflicto y como resolución. Una mirada político-cultural sobre las políticas sociales	13
<i>II.a. Problemas sociales, saberes expertos y discursividades</i>	15
III. Trabajo y pobreza, asistencia y seguridad social. Políticas y sociabilidades del Estado Social.....	17
<i>III.a. El Estado Social en Argentina y las figuras del “pobre autoválido”</i>	18
IV. La transformación neoliberal y su primera crisis. Reformulaciones de la dupla trabajo-pobreza.....	21
V. El proceso de investigación: criterios metodológicos del trabajo de archivo.....	23
<i>V.a. La conformación del corpus discursivo</i>	23
<i>V.b. Criterios de análisis y presentación del texto</i>	26
PRIMERA PARTE: EL CAMPO DE DISCUSIÓN SOBRE LA INFORMALIDAD Y LA PRODUCCIÓN DE LAS AGENCIAS INTERNACIONALES DE DESARROLLO, REEMERGENCIAS Y REFORMULACIONES.	
Introducción	28
Capítulo 1: La OIT y las reformulaciones sobre la (in)formalidad. El problema de los déficits de Trabajo Decente	32
I. La gestión política del cambio económico. La informalidad y el desarrollo	33
<i>I.a. La emergencia de una “dimensión social” de la globalización</i>	35
<i>I.b. Crecimiento y regulaciones del trabajo: gestionar equilibrios</i>	38
II. Trabajo Decente como clave de la nueva programática	39
III. El Trabajo Decente y la Economía Informal: dos extremos, una misma escala	42
<i>III.a. El segmento inferior de la informalidad en cuadro</i>	46
IV. Nuevos sentidos sobre la protección	47
Conclusiones.....	49
Capítulo 2: Reemergencias de la informalidad en las definiciones de la CEPAL. Las protecciones ante los dilemas de la reconversión productiva	51
I. El gobierno de la globalización. Reemergencias de la política	52
<i>I.a. La sociedad ante el mercado</i>	53
<i>I.b. Tensiones entre crecimiento y equidad. El desafío de su “armonización”</i>	55
II. El trabajo en el centro de los diagnósticos y explicaciones sobre la desigualdad	56
III. Recrear el pegamento. La desigualdad y la cohesión social	59
IV. De los pactos de cohesión a los de protección: la búsqueda de relevo del empleo como principio de inclusión	61
<i>IV.a. Adaptabilidad y activación. Nuevas formas de la política laboral</i>	62
<i>IV.b. El derecho a la protección: una discusión sobre la igualdad</i>	64
<i>IV.c. Universalizar los derechos a partir de “mínimos civilizatorios”</i>	65
Conclusiones.....	68
Capítulo 3: La informalidad como cuestión de (des)incentivos en la interpretación del BM. Entre las reforma del trabajo y el tratamiento de la pobreza	70
I. Más allá del Consenso de Washington: hacia una reforma de las instituciones.....	72
II. La centralidad de la pobreza en la agenda del BM	74
<i>II.a. La pobreza como dependencia: el ideal de autonomía</i>	76
<i>II.b. Una mirada preventiva sobre la pobreza: oportunidad, empoderamiento y seguridad</i>	77
III. La informalidad en fuga.....	80
<i>III.a. La informalidad como “evasión”: entre medidas defensivas y preferencias</i>	81
<i>III.b. El estudio de los incentivos de los agentes. La cultura de la informalidad</i>	83
<i>III.c. ¿Por qué intervenir la informalidad? Reformas laborales y de la seguridad social</i>	84
IV. La reaparición del trabajo como tema ante una nueva crisis.....	86
Conclusiones.....	87
Síntesis de la primera parte	89
SEGUNDA PARTE: LA INFORMALIDAD COMO PROBLEMA DE POLÍTICA SOCIAL EN ARGENTINA. ITINERARIOS DE LOS “SABERES DE GABINETE” (2002- 2015)	94

Capítulo 4: Claves analíticas e históricas sobre el tratamiento de la informalidad por los “saberes de gabinete” en Argentina	95
I. En busca de una clave interpretativa sobre los cambios en el trabajo: los estudios sobre la precariedad.....	95
I.a. <i>Debates sobre el cuentapropismo en los años ochenta: ¿camino a la informalización?</i>	97
I.b. <i>El “empleo normal” en foco: la precarización del trabajo</i>	98
I.c. <i>Desprotección y desintegración social. El alumbramiento de un nuevo país</i>	100
II. El ascenso de la informalidad.....	101
II.a. <i>Operaciones conceptuales y estadísticas en la objetivación de la pobreza</i>	103
II.b. <i>El renacimiento tardío del enfoque de la informalidad</i>	105
III. Expertos y reformadores: lecturas en tensión sobre los problemas sociales.....	107
III.a. <i>La flexibilidad como destino y justificación de la reforma laboral</i>	110
III.b. <i>La reforma de la previsión social: individuación y mercantilización de los seguros</i>	111
Conclusiones.....	112
Capítulo 5: Crisis social y reactualizaciones del desarrollo en Argentina. El trabajo como articulador del nuevo modelo político-económico	114
I. Del “Incendio” a la “Epopéya Argentina”: el ascenso de una nueva programática en el discurso político y especializado en el año 2002.....	115
I.a. <i>El valor moral del trabajo en la intervención sobre la pobreza</i>	117
I.b. <i>La Seguridad Social: tensiones entre la categoría de “ciudadano” y de “trabajador”</i>	120
II. Una nueva visión del desarrollo desde el 2003 y sus heterogéneas filiaciones.....	121
II.a. <i>El neoliberalismo como antagonista: la politicidad de los saberes de gabinete</i>	122
II.b. <i>Miradas estructurales sobre los cambios económicos: el lugar de la política</i>	124
III. Un “cambio estructural”: las virtudes de la “rueda” keynesiana y la renovada centralidad del empleo.....	126
III.a. <i>Una opción política por el bienestar: la afirmación del valor social del trabajo</i>	127
III.b. <i>Cambio estructural y gestión política: miradas sobre una relación compleja</i>	129
Conclusiones.....	131
Capítulo 6: La (inacabada) restauración del trabajo y su institucionalidad: diagnósticos e intervenciones sobre los problemas de empleo	133
I. Del problema de la exclusión al de la inclusión en el mundo del trabajo: el foco en la informalidad laboral ..	134
I.a. <i>Circulación de los saberes de las AID: polémica, adhesión y traducción</i>	135
II. Una estrategia modular de intervención sobre la economía informal	138
II.a. <i>Los segmentos de la economía informal: primeros diagnósticos y explicaciones</i>	140
II.b. <i>La especialización de las políticas según los segmentos de informalidad</i>	142
III. El empleo de subsistencia: ¿extremo inferior de la economía informal?	143
III.a. <i>La diferenciación de las intervenciones según los perfiles de empleabilidad</i>	146
IV. La transformación de la inempleabilidad a través del trabajo	147
IV. a. <i>Trabajo digno vs trabajo decente</i>	149
IV. Los cambios en la composición de la economía informal hacia fines del período	152
Conclusiones.....	154
Capítulo 7: Protección laboral, protección social. Dos caminos complementarios.	156
I. La Seguridad Social como eje de reformas: recentrar y actualizar	156
I.a. <i>El principio no contributivo como carril anexo para la integración</i>	160
II. Polémicas sobre los Pisos Mínimos de Protección Social: un debate sobre la dupla “trabajo y protección”..	164
III. Las buenas intenciones y los peligros del universalismo	166
III.a. <i>La crítica al universalismo por el lugar del trabajo</i> . 166	
III.b. <i>La crítica por la uniformidad</i> . 168	
Conclusiones.....	170
Síntesis de la segunda parte.....	172
CONCLUSIONES FINALES Y NUEVOS INTERROGANTES.....	177
BIBLIOGRAFÍA	181
Anexo N°1. Ejes conceptuales y códigos empleados en el análisis.....	186
Anexo N°2. Cuadro de síntesis sobre las conceptualizaciones de informalidad de las AID.....	189
Anexo N°3. Cuadro de síntesis de la perspectiva local sobre la informalidad y la estrategia de intervención modular sobre los problemas de empleo.....	190
Anexo N°4. Documentos del corpus discursivo por sección.....	192

SIGLAS Y ABREVIACIONES

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
AUE- Asignación Universal por Embarazo
BID- Banco Interamericano de Desarrollo
BM- Banco Mundial
CEPAL- Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGT- Confederación General del Trabajo
CIT- Conferencia Internacional del Trabajo
CTA- Central de Trabajadores Argentinos
EI: Economía informal
FMI- Fondo Monetario Internacional
IDM- Informes de Desarrollo Mundial
MSR- Manejo Social del Riesgo
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
ODM- Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT- Organización Internacional del Trabajo
OISS- Organización Iberoamericana de Seguridad Social
PBI- Producto Bruto Interno
PEA- Población Económicamente Activa
PF- Plan Familias
PMPS- Pisos Mínimos de Protección Social
PNUD- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRIST- Programa Ingreso Social con Trabajo
SCyE- Seguro de Capacitación y Empleo
TD- Trabajo Decente
UIA- Unión Industrial Argentina
PREALC- Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe

CAPÍTULO PRELIMINAR: LA CONSTRUCCIÓN TEÓRICA, HISTÓRICA Y METODOLÓGICA DE NUESTRO OBJETO DE ESTUDIO

I. Presentación del problema de investigación

El campo de estudios sobre política social cuenta con más de treinta años de desarrollo y aportó a desentrañar la complejidad de las problemáticas que estas políticas comprenden. Una línea de investigación en este campo ha postulado el vínculo constitutivo entre la política social, el mundo del trabajo y la esfera productiva, buscando conformar una mirada holística e histórica (Topalov, 1979; Donzelot, 2007; Offe, 1990; Castel, 2010; Esping Andersen, 1993; Polanyi, 1944). En Argentina, los avances de dicho programa han permitido ubicar 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 (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Grassi, 2003; Danani y Hintze, 2010; Grassi y Danani, 2008). Hemos seguido las coordenadas teórico-metodológicas de esta agenda para pensar problemas abiertos en el campo de las políticas sociales en Argentina en el nuevo siglo.

Éste se inició con una crisis de gran envergadura durante los años 2001 y 2002. La salida de dicha coyuntura inauguró un nuevo ciclo, marcado por la clausura de la convertibilidad monetaria -del peso con el dólar- y por una recomposición institucional, que reconstituyó la legitimidad del régimen democrático y de la política, alterando sus bases. Desde mayo del 2003, se sucedieron tres administraciones de un nuevo movimiento político, el *kirchnerismo*, construido desde el Partido Justicialista y el ideario peronista. Nuestro análisis se circunscribe a dicho ciclo de gobierno, que culminó en diciembre de 2015.¹ La caracterización del modelo de política social del ciclo, en constante mutación, estuvo sujeta a la controversia, política y académica, lo que puede comprenderse distinguiendo dos transformaciones simultáneas.

La recomposición de ciertas regulaciones colectivas del trabajo y la ampliación de las protecciones sociales se acompañaron de un discurso que se centró en la “inclusión social”

¹ Los gobiernos a los que hacemos referencia fueron los presididos por Néstor Kirchner (2003- 2007) y Cristina Fernández (2007- 2011; 2011- 2015). Los análisis sobre el actual ciclo político son demasiado incipientes, pero es posible advertir su distancia respecto del que analizamos aquí. La polémica que plantea el nuevo gobierno de la Alianza Cambiemos (presidido por Mauricio Macri) respecto de los fundamentos que orientaron las políticas desplegadas durante el *kirchnerismo* señala una ruptura en cuanto al patrón de legitimidad en construcción. Pese a ciertas continuidades en las políticas sociales, se han dado fuertes reorientaciones en intervenciones que habían sido representativas de los tres gobiernos anteriores, como por ejemplo la moratoria previsional –reemplazada por una pensión no contributiva y por una amplia reforma del sistema de seguridad social- y los programas de fomento a la economía social –readecuados en función de la figura del emprendedor individual-.

mediante el trabajo registrado y protegido. Simultáneamente, se evidenció una patente persistencia del trabajo informal y precario que, pese al contexto de crecimiento del empleo y la economía, afectó a por lo menos un tercio de la población activa en los mejores momentos del período. No nos interesa esta concurrencia como un signo de inconsistencia, o como una “falla” por debajo de la cual yacería el real carácter del ciclo en análisis, sino como objeto de pensamiento y de acción del campo experto y político. ¿Podían el trabajo y la protección seguir pensándose como cuestiones anudadas?, ¿o era preciso producir nuevos principios y esquemas institucionales de protección, independientes de la inserción laboral? ¿Qué expectativas abrigar sobre el futuro del trabajo y la integración social?

Luego del despliegue de las reformas en la economía y el trabajo, inspiradas en el Consenso de Washington, la informalidad se volvió un fenómeno inquietante y central en los diagnósticos sociales. Parecía evidente que la promesa que había sustentado dichas reformas, de que el crecimiento económico se “derramaría” incrementando el bienestar de la población, no había sido cumplida, arrastrando –con su fracaso- la legitimidad de los dispositivos institucionales dispuestos para la integración (o, más modestamente, la contención) social. En Argentina, luego de la crisis de los años 2001/2, la centralidad que asumió el empleo formal como vector de la inclusión -y, a contra luz, la informalidad como problema- movilizó transformaciones en las intervenciones sociales del Estado y, en particular, en las lógicas de la asistencia y la seguridad social.

En la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) se desplegaron intervenciones dirigidas a: promover y fiscalizar el registro del empleo; generar modalidades especiales de registro, subsidiándolas según las características del sector de actividad; y a impulsar la reinserción laboral de quienes se encontraran desocupados, mediante acciones dirigidas a fortalecer la empleabilidad. En cuanto a la seguridad social, se sucedieron complejas transformaciones, que fueron conceptualizadas como una “contra-reforma” (Danani y Hintze, 2011). De este proceso señalamos especialmente: a) la reinterpretación del principio contributivo, a fin de incluir a trabajadores no registrados y desocupados; b) la relevancia asignada a componentes no contributivos para alcanzar a dicho conjunto de trabajadores; c) y el fortalecimiento de las prestaciones de las escalas inferiores de haberes. Asimismo, los esquemas asistenciales devinieron masivos y se destacó la yuxtaposición entre las políticas de integración socio-productiva y distintas modalidades de aseguramiento de los sujetos inscriptos en ellas. Bajo estos procesos, los límites entre la asistencia y la seguridad social se han visto tensionados y, en ciertos casos, reelaborados.

Nuestra indagación se dirige a rastrear los fundamentos de esta intervención multiforme

orientada a la protección y promoción de quienes trabajan informalmente: los diagnósticos que explicaron el fenómeno, la delimitación de las poblaciones afectadas, los principios de justicia evocados, las recomendaciones de políticas a las que dieron lugar. Sugerimos que las tematizaciones sobre la informalidad laboral conectaron con nuevas formas de problematización de la cuestión social. Éstas se diferenciaron del discurso neoliberal predominante hasta su primera crisis, que dio preeminencia al problema de la pobreza, considerando a la exclusión como un resultado previsible de la dinámica del mercado. También se distinguieron de las problematizaciones bienestaristas, por las cuales pobreza y empleo conformaban un par antagónico, dado el “estatuto” de derechos que resguardaba al segundo.

En esta tesis nos proponemos examinar las *problematizaciones producidas en el interior del campo técnico acerca del trabajo informal, atendiendo a los modos en que se tematizaron las condiciones de trabajo y de vida de sus trabajadores, en el marco de los debates sobre asistencia y seguridad social*. Nos referimos, por un lado, a la definición de un conjunto de necesidades y unos patrones de satisfacción de las mismas; y, por otro, a la definición de las condiciones de uso de la fuerza de trabajo y de los riesgos "soportables" de dicha actividad. La delimitación de estas “condiciones” para la reproducción nos habla de los términos en que se constituyó este sector de trabajadores como sujeto de trabajo y de protección social, así como de los contenidos de las obligaciones sociales y las responsabilidades de los sujetos. Asimismo, exploramos las *formas de ligazón de estas problematizaciones con los procesos de definición de las políticas de asistencia y seguridad social del Estado Nacional, entre los años 2003 y 2015 en Argentina*.

A los fines de esta investigación, hemos circunscripto un subcampo al interior de los saberes técnicos, que denominamos “saberes de Estado”, caracterizados por su pretensión de utilidad práctica orientada a la intervención sobre los problemas sociales. Plotkin y Zimmermann (2012) señalan que la particularidad de dichos saberes radica en que los mismos se construyen en virtud de demandas del Estado y, al mismo tiempo, resultan constitutivos de éste. Consideramos la noción de “saberes de Estado” de manera ampliada, abarcando tanto a los saberes “de gabinete” locales (Grondona, 2014a), establecidos en dependencias del Estado Nacional argentino, como a los producidos por una serie de agencias internacionales de desarrollo (AID), cuyo poder estatuyente ha sido advertido por la literatura especializada en las últimas décadas (Grassi, 2004; Álvarez Leguizamón, 2005; Merklen, 2010). Seleccionamos a la OIT, la CEPAL y el BM en virtud de su relevancia en la reconfiguración del campo de discusión sobre la informalidad y por su gravitación en los debates locales,

cuestión que vislumbramos en el transcurso mismo de la investigación. Ello se corresponde con los señalamiento de diversos autores sobre la dimensión transnacional del proceso de construcción de los saberes de los Estados Nacionales (Plotkin y Zimmermann, 2012).

El acercamiento a la problematización que emerge en el campo técnico sobre el trabajo informal pretende aportar a desnaturalizar las categorías y argumentaciones especializadas que cristalizan en políticas, historizándolas y analizando sus condiciones de producción. También constituye un modo aproximarnos a los debates acerca del bienestar de dicho colectivo y de la participación de la política social en su garantía, identificando aquello que se configuró como pensable para la intervención estatal y la protección a través de marchas y contramarchas, controversias y enfrentamientos. Así, podremos contribuir a la comprensión de las condiciones de legitimidad (o ilegitimidad) que han logrado las intervenciones sociales del Estado dirigidas a este sector, las cuales no nos interesan por sí mismas, sino como fundamento de un modo de sociabilidad y de integración respecto de la comunidad política.

I.a. Objetivos e hipótesis

Como se desprende de nuestra pregunta de investigación, el *objetivo general* de esta tesis es analizar la relación existente entre la problematización producida por los “saberes de Estado” sobre las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores ocupados en condición de informalidad, y las políticas de asistencia y seguridad social del Estado Nacional dirigida hacia estos, en Argentina, a lo largo del período 2003- 2015.

Nuestros *objetivos específicos* han sido:

1. Examinar en las producciones de los saberes de Estado las formas de definir el trabajo informal e identificar los criterios propuestos para la delimitación empírica del fenómeno.
2. Registrar y analizar en las producciones del ámbito técnico los modos en que se problematizan las condiciones de vida de quienes trabajan informalmente, atendiendo a cómo son definidas sus necesidades y los tipos de protecciones evocadas.
3. Registrar y analizar en las producciones del ámbito técnico los modos como son problematizadas las condiciones de trabajo en el sector del trabajo informal, atendiendo a los diagnósticos sobre las condiciones de uso de la fuerza de trabajo del sector, sus atributos, y las regulaciones y protecciones evocadas.
4. Indagar las temporalidades comunes y las recurrencias de categorías y sentidos, entre el curso de las problematizaciones reconstruidas y las orientaciones en las políticas de asistencia y seguridad social del Estado Nacional.

A modo de *hipótesis*, consideramos que la informalidad laboral se ha ubicado en un espacio central en los diagnósticos sociales locales e internacionales, en conexión con debates acerca de los modelos de desarrollo y de Estado. En este orden, los modos de definirla y tratarla han tendido a restablecer, o bien a autonomizar, el registro del trabajo y de la pobreza, de la producción y la reproducción. La particularidad de las producciones de los saberes “de gabinete” locales residió en la afirmación del trabajo productivo, registrado y protegido como el vector principal de la inclusión social, recuperando una imagen pretérita sobre el empleo. En virtud de ello los sujetos ajenos al mismo fueron, también, reconocidos como trabajadores, en condiciones de informalidad o desempleo. Al mismo tiempo, se produjeron diagnósticos novedosos sobre la informalidad, sensibles a captar la heterogeneidad de los grupos de trabajadores afectados. En este punto, nos interesa indagar los fundamentos de la distinción de subgrupos de trabajadores informales y de la diferenciación de los dispositivos político-institucionales a ellos dirigidos. Consideramos que en dichos procesos se asienta la producción de modalidades diferenciadas de protección y de integración.

II. La cuestión social como conflicto y como resolución. Una mirada político-cultural sobre las políticas sociales

Según los ya clásicos análisis de Castel (1997) y Donzelot (2007), la cuestión social puede pensarse como una contradicción entre dos principios antagónicos que organizan a las democracias capitalistas: la promesa de igualdad y la desigualdad estructural. Ella remite, además, a un conflicto que hace eclosión ante el “hiato” o “déficit” entre el registro político - relativo al imaginario democrático de la soberanía popular- y el registro civil -marcado por el sometimiento de las grandes mayorías por la apropiación privada de los frutos del trabajo-.

La emergencia histórica de la cuestión social tuvo lugar cuando comenzaron a ponerse en práctica los regímenes democráticos y la República perdió virtualidad como ideario, hacia mediados del siglo XIX. Entonces, ese hiato entre la promesa de igualdad y las condiciones de subordinación económica de las mayorías se puso en acto. En los inicios de la revolución industrial, junto con la organización de los trabajadores en sindicatos y agrupaciones políticas, la cuestión social se había representado como “cuestión obrera”, esto es, un complejo de problemas directamente referidos al trabajo en las fábricas. Las intervenciones sobre ella asumieron un carácter eminentemente disciplinario-represivo, ante un sujeto percibido de manera indiferenciada como peligroso, pues los obreros hasta entonces “eran extranjeros de la

Nación” (Topalov, 2004: 67). El pauperismo constituyó una amenaza para las nacientes democracias, pues la igualdad como principio no tolera excepciones: los trabajadores ya no podían *no* ser reconocidos como iguales (Procacci en Morell, 2002: 98).

La entrada *con derechos* de los trabajadores a la nación renovó las bases de la sociedad política. La cuestión social -relativa a los alcances de la ciudadanía- y la cuestión política -sobre los contenidos de la soberanía y de la representación- emergieron juntas: ¿quién es soberano?, ¿quién es ciudadano?, y ¿hasta dónde es traducible la ciudadanía política, cristalizada en la capacidad de sufragio, en el registro de las condiciones de vida y de trabajo? (Landau, 2008). Estos interrogantes promovieron interpretaciones contradictorias sobre el derecho y el rol del Estado, aunque amparadas por igual en el ideal republicano. Desde el punto de vista liberal, el problema yacía en los límites a la intervención estatal en pos de resguardar la libertad individual. Para las perspectivas socialistas, se trataba de reorganizar la economía a través de la dirección del Estado (Morell, 2002; Donzelot, 2007).

Lejos de constituir un conflicto coyuntural, la cuestión social es estructural a las democracias capitalistas y porta la capacidad de “herirlas de muerte”, parafraseando a Donzelot. Por eso, Castel la define 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). Las condiciones de la integración social -esto es, de la reciprocidad de prácticas y el mutuo reconocimiento (Grassi y Danani, 2009)- y del principio de ciudadanía que pretende realizarla son sumamente problemáticas. La política social puede entenderse como una modalidad específica de regulación de la cuestión social y de los problemas estructurales que moviliza (Castel, 1997).

Retomamos el planteo de Grassi sobre la política social como la “forma política de la cuestión social”. Es decir, como “la manera en que la cuestión social es constituida en cuestión de Estado y, en consecuencia, el resultado de la politización del ámbito de la reproducción” (2003: 25). Su desarrollo histórico ha sido posible debido a la transformación de las formas de concebir la cuestión social, las clases trabajadores y la ciudadanía, que confluyeron en la *invención* de “lo social” (Donzelot, 2007). “Lo social” no remite al “adjetivo que califica al conjunto de los fenómenos que estudia la sociología” sino, como advierte Deleuze, a 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” (en Donzelot, 2008: 215). Se trata de un tercer espacio, que se extiende entre la lógica económica y la jurisdicción política, sentando las bases de su distinción (Castel, 1997; Donzelot, 2007). Lo social fue construido como una mediatización

entre estos registros, una vez evidenciada la imposibilidad de su articulación inmediata.

La teoría de la solidaridad social dio fundamento científico a la constitución de lo social. Ella identificaba una serie de fallas en las relaciones de interdependencia que organizan la vida en sociedad y señalaba la necesidad de repararlas asumiendo los riesgos de manera colectiva. La cuestión social dejó de remitir a los derechos fundamentales que estructuran la organización política de la sociedad, para referir a los deberes sociales originados en la reciprocidad. Por eso, Donzelot señala que la doctrina de la solidaridad “se orientaba a reparar las carencias de la sociedad, no a reorganizarla” (2007: 91). Desde fines del siglo XIX, las “tecnologías cuerpo a cuerpo” del modelo disciplinario-represivo (Topalov, 2004: 60) dieron paso a la introducción de la protección social en las relaciones de trabajo (Donzelot, 2017) y al tratamiento normado, mediante instituciones especializadas, de unos particularizados problemas sociales que relevaban la imagen totalizante de la “cuestión obrera”.

La política social pasó a comprender, institucionalmente, al conjunto de intervenciones sociales del Estado cuyo objeto directo son las condiciones de vida y su reproducción, e indirectamente la relación capital-trabajo (Danani, 2009). El conflicto que la cuestión social representa se reedita en este nuevo campo de problemas y de “soluciones” propiamente sociales. Desde esta perspectiva, la política social constituye un espacio y un objeto de la disputa por la definición de la vida y el trabajo y por los grados de dependencia respecto del mercado en la conformación de los regímenes de reproducción (Danani, 2009; Danani y Hintze, 2011). Por eso, cada modelo de política social expresa y construye los principios que organizan la vida social, y la medida en que una sociedad se acerca o aleja del reconocimiento de las necesidades de sus miembros (Grassi, 2003).

II.a. Problemas sociales, saberes expertos y discursividades

La cuestión social no se manifiesta como contradicción o aporía, sino a través de un complejo de problemas sociales, resultado de un proceso de hegemonización sobre los modos de interrogarla, definirla y tratarla (Grassi, 2003; Topalov, 2004). La estatalización de la cuestión social entrañó un proceso de profesionalización de la intervención en torno a ella, por lo que la definición de los problemas sociales encuentra en el campo político y experto un centro de gravitación. La intervención social se fundamenta en *regímenes de visibilidad* por los que ciertas cuestiones se vuelven “pensables” como objetos de la acción; en *modos distintivos de pensamiento y reflexión* sobre dichas cuestiones (que comprenden lenguajes, procedimientos técnicos que fundan su conocimiento, saberes); y en un repertorio de *acciones especializadas* destinadas a producir las transformaciones esperadas (Aguilar, 2014).

Las batallas discursivas asumen una importancia crucial en la reconstrucción de los procesos por los cuales determinados problemas se estabilizan y adquieren visibilidad. Partimos de una concepción del discurso en tanto práctica social, que se desprende de sus acepciones referenciales o sintomáticas respecto de procesos extradiscursivos. En tanto práctica, los discursos participan de la formación de los objetos de los que “hablan” y el sentido emerge no por una relación entre las palabras y las cosas, sino de una relación entre discursos (Foucault, 2008; Pêcheux y Fuchs, 1975; Robin, Normand y Maldidier, 1972).

Retomamos la idea de *problematización* para comprender el proceso por el cual ciertas cuestiones “hacen problema” en una sociedad y un momento histórico determinados.² Esta categoría, propia de la tradición althusseriana y foucaultiana, tiende un puente entre las prácticas discursivas y extradiscursivas por las cuales una cuestión es inscripta en el juego de lo verdadero y lo falso, constituyéndose como objeto de pensamiento y acción (Revel, 2008). Se trata de indagar a través de qué procesos y discursos ciertos temas, fenómenos y cuestiones pierden su condición de naturalidad y se constituyen en objeto de interrogación (Aguilar, 2014). Asimismo, la reconstrucción de una problematización supone re-escribir las relaciones e intersecciones entre ciencia y política, dando cuenta de los efectos saber/poder.

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) definen la actividad experta como una forma específica de intervención en el campo del poder, cuya legitimidad se sustenta en la producción de bienes materiales y simbólicos técnicamente fundados, ligados a un campo disciplinar o profesional. Topalov (2004) señala que toda intervención se asienta en un juego de conocimiento/enmascaramiento sobre la vida popular, ya que la producción de diagnósticos y explicaciones especializadas altera la relación entre saberes y prácticas populares, asignándole a éstas un significado que les es ajeno. Como recuerdan Somers y Block (2005), las teorías se hacen verdaderas a sí mismas alterando la realidad. En este proceso, los problemas sociales se volvieron objeto de debate especializado, poniendo un dique a la controversia democrática sobre ellos al exigir ciertas credenciales para participar en él (Topalov, 2004).

Es posible rastrear las cuestiones que se vuelven problemáticas analizando las diversas, y

² Conviene señalar la distinción de este enfoque respecto de la sociología de los problemas públicos. Compartimos la lectura crítica de Minteguiaga (2009) al respecto. La autora destaca elementos a rescatar de la misma (como por ejemplo, la conflictividad que es parte del proceso por el cual ciertos problemas devienen públicos), así como ciertas cuestiones a rever, como el supuesto de la acción racional de los actores participantes, cierta exterioridad entre la sociedad civil y el Estado, expresada en la idea de “intermediación de intereses”, y una relativa secundariedad de la visión histórica.

no siempre confluyentes, propuestas elaboradas para su transformación. La idea de discursividad remite a las asociaciones entre una serie de problemas visibilizados; poblaciones vinculadas a ellos (afectadas, responsables de los mismos, o ambas); dispositivos de intervención; y unos determinados fines y transformaciones postulados (Grondona, 2014a). El contenido programático de los discursos refiere a la articulación gestada entre la acción y la visión ideal que orienta las transformaciones consideradas viables. Que existan dichas articulaciones no significa que las discursividades conformen un bloque armonioso y coherente. Por el contrario, ellas operan sobre omisiones, tensiones, contradicciones, y se gestan sobre un campo de batalla entre discursos en competencia.

III. Trabajo y pobreza, asistencia y seguridad social. Políticas y sociabilidades en el Estado Social

El derecho del trabajo acompañó, históricamente, la conformación del mercado laboral y, más abarcativamente, de una civilización del trabajo asalariado. La progresiva institución del derecho *del* trabajo constituye, para Castel (2010), la contrapartida reformista a la imposibilidad de constituir el derecho *al* trabajo. El efecto de su consolidación fue la sustitución de las relaciones de fuerza en la relación salarial por relaciones de derecho, sin abolir la dominación patronal. El derecho social promovió el reconocimiento del trabajo no solo por su utilidad económica, sino como actividad colectiva y, con ello, al sujeto de trabajo. El trabajo asalariado, como factor de alienación y subordinación, se constituyó en soporte de derechos y de acceso al ámbito público (Castel, 2010).

Este proceso entrañó la construcción de una barrera entre el trabajo y la pobreza, hasta oponerlos simbólicamente e institucionalmente (Morell, 2002). La constitución de la “condición salarial” (Castel, 2010) fue fundamental para ello pues, como advierte Topalov (2004, 1994), la figura del “trabajador asalariado” se contorneó en un juego de espejos con la del desempleado involuntario. Así, se estableció una fuerte correlación entre el lugar ocupado en la división social del trabajo y la participación en los sistemas de protección y en las redes de sociabilidad (Castel, 1997: 14). En términos institucionales, la oposición entre trabajo y pobreza entrañó una distinción básica al interior de la política social entre las intervenciones dirigidas a los trabajadores asalariados y formales -nucleadas en el sistema de seguridad social- y la asistencia social para la población definida como pobre y dependiente.

La seguridad social como sector de política social se ha organizado a través de la lógica del derecho social. La identificación de un conjunto de riesgos aleatorios y producidos por las

formas de interdependencia motorizó la socialización de los mismos a través de los seguros sociales. Su aplicación no exige el conocimiento directo de individuos reales, sino poner en acto una serie de criterios de actuación que surgen de situaciones tipificadas, previstas por los reglamentos. La racionalidad de los reglamentos administrativos se impone a todos, gobernantes y gobernados, más allá de sus voluntades individuales, reemplazando la discrecionalidad -que caracterizaba a los sistemas asistenciales previos- por una serie de automatismos. Establecida la seguridad social como derecho *del* trabajo, la condición de “trabajador” se ha invocado como fuente de derechos (Danani y Hintze, 2011).

En cambio, la asistencia se ha caracterizado por dos vectores: la proximidad entre el destinatario de la ayuda social y quien lo asiste, siendo “un *analogon* de la sociabilidad primaria” (Castel, 1997: 62); y la ineptitud para el trabajo. La legitimidad de la ayuda social (y de sus destinatarios) ha residido en las definiciones, históricamente variables, de la incapacidad de trabajar. “En la medida en que el trabajo asalariado fue cada vez más normativo –y definitivo para la independencia- fueron precisamente quienes se vieron excluidos de este tipo de trabajo quienes empezaron a *personificar* la dependencia” (Fraser y Gordon, 1996: 174; destacado propio). La dependencia en la sociedad industrial fue definida en un registro moral-psicológico, como un rasgo individual de carácter, más que como una relación (Fraser y Gordon, 1996). Es por ello que el merecimiento refiere a una condición distintiva constituida como una *exigencia moral* que se despliega sobre el sujeto asistido.

Este esquema de clasificación y de organización institucional se ha puesto en tensión, reiteradamente, frente a las situaciones de quienes, siendo aptos para trabajar, no logran insertarse en el mercado laboral porque su dinámica no reconoce valor en sus capacidades.

(...) ¿En qué se convierte el que no puede ganar el pan, porque no está en condiciones de trabajar, no por incapacidad, sino porque no hay trabajo? Toda la historia de la asistencia juega con esta contradicción. *Plantea y reitera* la exigencia de la incapacidad para trabajar como condición para obtener socorro, y con la misma frecuencia *la confirma y la traiciona*. (...) La incapacidad para bastarse a sí mismos en personas que pueden trabajar (...) le formula [a la asistencia] el enigma de la esfinge: ¿cómo convertir a un solicitante de ayuda en un productor de su propia existencia?. Esta pregunta no tiene respuesta, porque la ‘buena respuesta’ no está en el registro asistencial, sino en el registro del trabajo. (Castel, 1997: 68; destacado propio)

Este enigma ha sido formulado y “resuelto” históricamente de forma variable, tal como veremos a continuación.

III.a. El Estado Social en Argentina y las figuras del “pobre autoválido”

El planteo hecho hasta aquí merece precisiones y reajustes para pensar el caso argentino, pues diversos autores han señalado las diferencias entre el régimen de bienestar local y los

modelos que caracterizaron a los países industrializados (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Soldano y Andrenacci, 2003; Grondona, 2014a; Danani, 2017).

Desde las primeras décadas del siglo XX, en Argentina, comenzaron a ganar terreno respuestas propiamente sociales a la cuestión social. Hasta entonces, las intervenciones estatales habían procurado expandir la condición asalariada por vías coercitivas y moralizantes y a través de la regulación de condiciones elementales de contratación (González, 1984; Isuani, 1988; Soldano y Andrenacci, 2006). A diferencia del análisis de Donzelot sobre el estallido de la cuestión social en Francia, en Argentina el conflicto social no se desató en nombre de la igualdad ciudadana, sino mediada por otras tradiciones políticas, como las socialistas y las libertarias. La traducción local del liberalismo se caracterizó por no haber pasado un momento “de oposición” a Estados absolutistas, sino por su configuración como “liberalismo de gobierno”, más preocupado por la cuestión del orden que por la de la libertad en la tematización de la integración política de las masas (Roldán, 2009). Durante los primeros años del siglo XX, la elite gobernante se debatía entre una orientación reguladora del empleo y otra proclive a la coerción de los trabajadores (Isuani, 1988).

Con la crisis internacional de 1929 y las primeras experiencias de sustitución de importaciones, se produjo un cambio en la mirada sobre los problemas que atañen al trabajo. Hacia mediados de 1940 se consolidó un nuevo tipo de intervención, basada en la expansión de la condición asalariada protegida mediante la regulación estatal de los contratos, las remuneraciones y los seguros sociales (Soldano y Andrenacci, 2006). Las políticas sociales del Estado Social argentino, bajo su expresión “populista” -del primer peronismo (1945-1955)- y “desarrollista” -durante la década de 1960- no alcanzaron la magnitud de las desplegadas en los países centrales, pese a lo cual se logró una relativa democratización social (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994). La estrategia industrializadora experimentó variaciones en los sectores de la producción priorizados, en las alianzas de clase que la sustentaban y en los idearios político-culturales que la impulsaban. Sin embargo, aún bajo gobiernos *de facto* y conservadores, los derechos del trabajo y la seguridad social se mantuvieron y en ciertos casos se expandieron (Tenti Fanfani, 1989; Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Lijterman, 2015).

En los países centrales los derechos sociales se anclaron en la categoría de ciudadanía, por lo que la seguridad social se constituyó en un derecho universal, extendido a todos los sujetos definidos como ciudadanos. En cambio, en Argentina, se anclaron a la figura del “trabajador formal” (coadyuvando a su constitución) y se expandieron en virtud de la amplitud que ella alcanzó desde los años cuarenta, en una sociedad que afirmaba el pleno empleo como meta y que presentaba bajos niveles de subutilización de la fuerza laboral. En su anclaje a la

inserción laboral, algunos de estos derechos fueron segmentados y estratificados, en lugar de inspirarse en el universalismo que la categoría de ciudadanía conlleva. Por otro lado, el desempleo no fue contemplado como un riesgo a proteger colectivamente mediante seguros sociales, realizándose una apropiación selectiva de las respuestas sociales (Grondona, 2014b).

Complementariamente, la asistencia se constituyó como un sector residual al interior de la política social, “cuyos sujetos legítimos (y únicos) fueron aquellos individuos imposibilitados de integrarse al mercado de trabajo por razones particulares” (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994: 16; Soldano y Andrenacci, 2006). Dada la ausencia del seguro de desempleo, entre ellos se encontraba el “pobre por desocupación”, que se configuró como un sujeto vergonzante para la asistencia y relativamente invisibilizado entre las figuras más clásicas de dependencia: las madres solteras, los niños, los ancianos y los incapaces sin recursos. La desocupación conllevó un estigma del que era posible fugarse escapando de la asistencia pública. La capacidad de autovalerse a través del trabajo, asalariado o autónomo, sintetizó la imagen del logro de la “independencia” individual.

Desde los años cincuenta, emergió otra figura en los diagnósticos sobre la pobreza urbana, anclada no tanto en el desempleo, sino en el subempleo y en una gama diversa de ocupaciones de baja productividad, escasas remuneraciones y socialmente desprotegidas (Grondona, 2014a). Al calor de las migraciones internas y del crecimiento de los barrios periféricos de las ciudades, este fenómeno fue abordado por los enfoques sobre la marginalidad. Su tratamiento fue heterogéneo: suelen identificarse distintas vertientes programáticas (desarrollista, pastoral, marxista), filiaciones teóricas (desde la influencia de la Escuela de Chicago hasta el doble cuadro entre marxismo y teoría de la dependencia en que se basó la teoría de la masa marginal), y dimensiones de análisis puestas en foco (espacial, socio-cultural, psicológico-comportamental, económica).³ Nos interesa recalcar aquí que, a través del debate sobre la marginalidad, se trazaba una nueva imagen de la pobreza urbana.

Como advierte Fassin (1996), estas tematizaciones partían del reconocimiento de una *discontinuidad* en el espacio social, definida a partir de la partición centro- periferia. En este orden, eran los modos de representar el espacio social los que se reconfiguraban, erigiéndose nuevas fronteras. “Lo marginal”, como sector productivo y de la fuerza de trabajo, como espacio urbano, como comportamiento desviado, interrogaba los principios en que se fundaba

³ Mucho se ha escrito al respecto, haciendo emerger la heterogeneidad de los abordajes sobre la marginalidad y restableciendo su campo de discusión. No podemos hacer aquí más que una referencia escueta, en función de nuestro hilo argumental. Por ello remitimos a los siguientes textos, que sirven a dicho análisis: Nun, 1969; Quijano, 1970; Fassin, 1996; Belvedere, 1997; Cortés, 2000, 2002; Delfino, 2012; Aguilar y Grondona, 2013; Grondona, 2014; Lijterman, 2017.

el modelo de desarrollo vigente y al mismo tiempo señalaba la intervención a desplegar ante la desigualdad diagnosticada. A excepción de la inscripción marxista del concepto, que pugnaba por una reconversión de las relaciones productivas para quebrar la dependencia estructural de la periferia, el estructuralismo latinoamericano y las corrientes culturalistas compartían la expectativa de un tránsito hacia un desarrollo más integrado aunque, desde luego, diferían sobre los modos de gestionar el proceso de cambio.

El horizonte de superación del problema de la pobreza continuó remitiendo al desarrollo. Al igual que el Estado populista, el desarrollismo local no contempló “excluidos” pues, pese a la dualidad social establecida, la expectativa yacía en la integración de los “marginados” (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994). Estas problematizaciones señalan dos incipientes preocupaciones: por la pobreza y los modos de vida de la población pobre; y por la heterogeneidad creciente al interior de la clase trabajadora.

IV. La transformación neoliberal y su primera crisis. Reformulaciones de la dupla trabajo- pobreza

La política social delimitó un campo de intensa transformación en el proceso de consolidación de la experiencia neoliberal⁴ en el país, caracterizado por “su fervor desocializador del trabajo y del bienestar” (Danani, 2017: 82). Se reconfiguraron las condiciones de vida, las políticas y las instituciones, así como las grillas de inteligibilidad de la vida social y las formas de sociabilidad. Un resultado de este proceso fue el ataque a toda idea de “buena dependencia”: no solo por la connotación negativa que asumieron las ideas de protección y seguridad, sino por el proceso de *individualización*, tanto de la dependencia como de la autonomía, representadas como características individuales. Corridos los soportes político-institucionales del trabajo, se postuló que la suerte de cada quien dependería exclusivamente de sus propios méritos (Fraser y Gordon, 1996).

En Argentina, la seguridad social perdía su capacidad protectoria al mismo tiempo que su soporte material: el pleno empleo. El correlato de este proceso fue la individualización y mercantilización de los seguros sociales, que condujo a una estructura dual de los sistemas de

⁴ Distintos autores coinciden señalar a la década de 1990 como aquella durante la que se produjeron las más hondas transformaciones en el Estado y en la sociedad, volviéndose hegemónico el neoliberalismo como matriz de pensamiento sobre la vida social. Por ello se destaca que las políticas socio-laborales alteraron rotundamente su fisonomía en estos años (Cortés y Marshall, 1999; Soldano y Andrenacci, 2006; Danani, 2017). La dictadura cívico-militar de 1976 funciona, por lo general, como un punto de quiebre en las periodizaciones sobre los modelos de acumulación, viéndose cancelada la estrategia industrializadora y relevada por el aperturismo (Torrado, 2007). Otros aportes han señalado la circulación de la racionalidad neoliberal de gobierno desde los años cincuenta y su desbloqueo a partir del “Rodrigazo” en 1975 (Grondona, 2011).

protección: un mercado de seguros para los trabajadores asalariados formales; y el recurso de la asistencia pública para quienes se encontraran por fuera del mismo (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Danani y Lindenboim, 2003). Los problemas de empleo fueron entendidos en el marco de una discursividad economicista, que los definía como expresión de desajustes transitorios entre la oferta y la demanda en el mercado. Las reformas en las regulaciones laborales se fundamentaron en la idea de “liberar” el trabajo, entendido únicamente como factor productivo, para su concurrencia en el mercado. Alternativamente, los problemas de empleo se inscribieron en una causalidad individualizante, que los postulaba como resultado del desajuste de los trabajadores respecto del perfil productivo requerido (Grassi, 2003).

El tratamiento de la pobreza se disoció de los problemas productivos y del mundo del trabajo (Grassi, 2003; Danani y Lindenboim, 2003; Merklen, 2005). Los “pobres por desocupación” pasaron a ser definidos no solo por sus carencias materiales, sino además por la falta de “capacidades”, por lo que el trabajo se convirtió en un recurso de asistencia en los nacientes programas de *workfare* local (Grassi, 2004). En contraste con las representaciones del espacio social predominantes durante el ciclo anterior, la exclusión social se presentó como un resultado previsible de la dinámica mercantil (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994). En lugar de la partición “centro-periferia” que construía el enfoque de la marginalidad, en declive en el campo experto y mediático (Fassin, 1996), la pobreza pasó a ubicarse como un lugar social “exterior” respecto de la norma social dominante. La asistencia no encarnaba la pretensión de integrar a los sujetos “marginales” a la sociedad establecida, sino de contener y compensar a los “perdedores del mercado”. Se produjo, entonces, un giro al interior de la política social, al cobrar la asistencia una mayor centralidad en el gobierno de la cuestión social (Soldano y Andrenacci, 2006; Perelmiter, 2011).

Desde mediados de los años noventa, comenzaron a producirse reformulaciones en el pensamiento neoliberal y se produjeron nuevas formulaciones en los diagnósticos sociales a nivel local e internacional. Una de ellas fue la emergencia de la categoría *working poor*, con su equívoco sentido en español de “pobres que trabajan” o “trabajadores pobres”. En cualquier caso, la constatación de que uno de los problemas más acuciantes a nivel regional y local era que el empleo no permitía escapar de la pobreza, reactivó el interés por el enfoque sobre la informalidad. Reemergieron definiciones realizadas durante los años setenta, así como también se consolidaron cambios en su conceptualización ¿Qué cuestiones permitía iluminar el concepto en la nueva coyuntura?, ¿cómo se caracterizaba, bajo este enfoque, las condiciones de vida y de trabajo de la nueva figura de los “pobres autoválidos? ¿Qué expectativas de transformación de dicha condición subyacía a los diagnósticos en proceso de

reconfiguración? Estos interrogantes nos acompañaron desde el inicio de la investigación.

V. El proceso de investigación: criterios metodológicos del trabajo de archivo

El proceso de investigación se basó en una metodología cualitativa, orientada a considerar los fenómenos sociales en su proceso de configuración y a construir el objeto de estudio y las categorizaciones conceptuales de manera procesual. Nuestra estrategia se asentó en el trabajo de archivo sobre la producción experta, a partir del cual esperábamos seguir las batallas discursivas que constituyeron las problematizaciones sobre la informalidad y las protecciones sociales. Exponemos los fundamentos de dicho trabajo a continuación.

V.a. La conformación del corpus discursivo

A partir de un primer mapeo de textos producidos por agencias diversas -nacionales e internacionales, estatales y no estatales- nos hicimos de un enorme acervo documental que evidenció la necesidad práctica y analítica de determinar los límites de nuestro *corpus* discursivo. Nuestro trabajo de archivo no cuadraba con las imágenes clásicas de este tipo de investigación, que suelen retratar las dificultades en el acceso y la escasez de materiales. Por el contrario, uno de los primeros problemas que enfrentamos fue cierta *sobre-disponibilidad* de textos. Establecer un adecuado punto de corte no fue una tarea únicamente técnico-operativa, sino analítica (Carbó, 2001) pues, al cabo de este proceso, delimitamos nuestro objeto de estudio, adoptando criterios que no estaban planteados en el proyecto de maestría original. Nos referimos a la delimitación de los saberes “de Estado”, al interior de los discursos especializados, como campo de nuestra indagación.

La inquietud por la conformación del *corpus* discursivo tenía acogida en diferentes obras del campo historiográfico en el que, desde hace décadas, el valor y el sentido del documento han sido revisados (Foucault, 2008: 9). Desde estas producciones se cuestionaba la concepción del *corpus* como conjunto de textos-fuentes, a la manera de rastros, testigos y -en algunos casos- síntomas del pasado, dados de forma directa al investigador. Reflexiones metodológicas producidas desde otros campos disciplinares confluían en la misma dirección (v.gr. Carbó, 2001; Aguilar *et al.* 2014). De acuerdo con estas perspectivas, el archivo constituye un montaje producido por prácticas específicas de investigación, que orientan los procesos de organización y distribución del material según problemas analíticos e hipótesis. Dado que estos continúan reformulándose durante la investigación, la conformación del *corpus* es secuencial: es antes un punto de llegada, que de partida (Aguilar *et al.*, 2014).

La constitución del *corpus* exige una reflexión sobre sus fronteras y límites, tanto como sobre su forma, es decir, sus grados de heterogeneidad y homogeneidad interna. La reflexión sobre los emergentes de los primeros momentos del trabajo de archivo y sobre nuestros puntos de partida teóricos posibilitó la construcción de criterios analíticos para ello. La literatura académica especializada en la temática señalaba que el concepto de informalidad había sido reformulado durante los primeros años del nuevo siglo por parte de la OIT – impulsora del término en los años setenta- y que ello había movido controversias entre las agencias internacionales de desarrollo.⁵ Por otro lado, la informalidad no había sido una categoría influyente en el campo experto argentino, sino hasta el año 2000, cuando comenzó a tener mayor gravitación (Grondona, 2014a). En los inicios del trabajo de archivo, identificamos que, durante el período de análisis, las referencias al problema de la informalidad asumía un peso importante en los discursos oficiales, los diagnósticos ministeriales y las normativas vinculadas a intervenciones asistenciales y de la seguridad social. Además era posible advertir que los expertos locales estaban implicados en los debates internacionales sobre las (re)definiciones del concepto, adhiriendo y polemizando con distintas agencias internacionales. ¿Por qué dicha categoría se había vuelto atractiva para el análisis y la intervención sobre los problemas sociales en el campo especializado local?

En este orden, se tornaba imprescindible abordar y comprender el campo de discusión sobre el concepto incorporando los debates promovidos por las agencias internacionales de desarrollo, cuya presencia recorría los documentos locales (de múltiples formas, como resonancias, como formas expresas de adhesión, de polémica y negación). ¿Qué relaciones de circulación de conocimientos y programáticas habían tenido lugar entre ellas y el Estado Nacional? ¿Qué “traducciones” locales del concepto habían impregnado la acepción que orientó diagnósticos e intervenciones en el ámbito nacional? La pregunta por las relaciones entre estos saberes hizo que nos decidiéramos a circunscribir el campo experto a indagar a partir de los “saberes de Estado” nacionales y de los actores globales (Mato, 2005).

Esta categoría establecía un principio de homogeneidad del campo discursivo, así como también permitía acercarnos a modos muy heterogéneos de ejercicio de la *expertise*, no solo entre los saberes “de gabinete” locales y las agencias internacionales, sino al interior de estas últimas. La selección de los organismos analizados se debió a que la OIT, el BM y la CEPAL sistematizaron tres perspectivas diferentes para conceptualizar y discutir la informalidad, tal

⁵ El seminario optativo “Mercado de trabajo, informalidad y protección social en Argentina (2002- 2012)”, dictado por el Dr. Fernando Groisman en 2015, nos acercó a estas perspectivas. Reseñamos los siguientes abordajes generales de estas reconceptualizaciones: Cortés, 2000; Neffa, 2008; Nuñez Castrejón y Chiñas, 2008; De La Garza Toledo, 2013, 2015.

como veremos en la primera parte de la tesis. Asimismo, estas agencias habitaban las producciones locales, no solo en relación con la informalidad sino con otros temas como el desarrollo y la pobreza.

Un segundo elemento sobre los “límites” del *corpus* fue su dimensión temporal. Los documentos relevados no fueron producidos exclusivamente durante el período que circunscribimos para nuestro problema de investigación, sino que incorporamos textos escritos con antelación. En el caso de las agencias internacionales, ello se debe a que las reformulaciones programáticas de inicios del siglo XXI se anclaron en planteos previos, producidos desde mediados de los años noventa, a partir de los primeros balances de las reformas “de primera generación”. En el caso de los saberes “de gabinete” locales, dado que la categoría de informalidad no había tenido mayor gravitación hasta fines de los años noventa, incorporamos documentos que nos permitieran comprender las razones por las que otras categorías dominaron los diagnósticos sociales durante las décadas anteriores. Estos criterios nos permitieron combinar el foco en nuestro período de análisis con una mirada móvil, desde distintos lugares de observación (Carbó, 2001). El trabajo de archivo nos señaló la necesidad de considerar la complejidad de las condiciones de producción de las transformaciones que nos proponíamos estudiar.

En cuanto a la forma del *corpus* (Carbó, 2001: 40), esto es, sus criterios de homogeneidad/heterogeneidad internas, hemos reunido documentos bien diversos. Incluimos: normativas y planes nacionales; documentos eminentemente técnicos (por ejemplo, informes estadísticos o de gestión); estudios sobre problemáticas específicas, en las que se relevan discusiones sobre modos de historizar, conceptualizar, medir e 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.⁶ La diversidad de documentos fue sugerente en términos

⁶ En el caso de la OIT incluimos estudios técnicos producidos para las Conferencias Internacionales del Trabajo anuales sobre temáticas específicas (la informalidad laboral, la desprotección, el desarrollo productivo, entre otras), así como las Memorias del Director General, de una discursividad más cercana al debate político que técnico. En el caso del BM, incluimos los Informes de Desarrollo Mundial, así como una serie de artículos especializados producidos por técnicos pertenecientes a la institución sobre temas particulares (el manejo social del riesgo, la informalidad laboral, la inversión económica). En cuanto a la CEPAL, seleccionamos informes del Panorama Social, mayormente técnicos y estadísticos, junto con otros documentos de edición discontinua en los que se expresa la perspectiva institucional sobre temas en debate, los llamados documentos de posición del período de sesiones del organismo. En relación con los saberes de gabinete locales, incluimos informes de gestión y evaluación de programas del MTEySS y del MDS; informes estadísticos sobre problemas de empleo y de protección social; artículos especializados producidos por técnicos ministeriales; estudios especiales sobre problemas coyunturales; documentos de divulgación y balances de ciclos de gestión, cuya autoría en general se

analíticos. Los documentos atravesados por el debate programático nos permitieron relevar controversias políticas y éticas. En cambio, los de impronta eminentemente técnico-especializada nos acercaron a debates sobre perspectivas analíticas, metodológicas y asociadas a la intervención. En ocasiones, la disonancia entre las lógicas de los diferentes tipos de producciones se constituyó en un dato *cuasi* etnográfico para nuestro análisis.

Finalmente, las redes de citaciones de los propios documentos y la lectura de la literatura especializada fueron guías para la realización de ajustes sucesivos del *corpus*.

V.b. Criterios de análisis y de presentación del texto

Las primeras tareas analíticas consistieron en lecturas sucesivas de los documentos de nuestro *corpus*, a través de las que generamos diversos modos de ordenamiento de los mismos (por momento de producción, agencias productoras, tipos de textos y por tema). Ello nos permitió identificar subperíodos al interior del ciclo de análisis, tipos de discursividades, relaciones entre textos, así como establecer una línea temporal de acontecimientos a partir del propio material discursivo que sirvió al análisis y al proceso de redacción.

Posteriormente, nos dedicamos a lecturas en profundidad para la codificación de los textos.⁷ Para ello ordenamos los documentos por agencias de producción, pues habíamos identificado relaciones de adhesión y controversia entre ellas que nos interesaba “atrapar” y significar. Entonces, definimos ejes analíticos generales, en función de los cuales fuimos construyendo códigos específicos de acuerdo a los textos analizados (sistematizados en el **Anexo N°1**). Estos ejes se alteraron en el transcurso del trabajo de archivo. Inicialmente, habíamos definido “nudos” de interés en torno a los modos de reflexión sobre la cuestión de la informalidad: sus formas de nominación y de definición; los contextos de referencia en los que se inscribía como problema (productivo-estructural, del mercado laboral, de la protección social, cultural- comportamental, normativo, etc.); las formas de explicación y las secuencias causales establecidas; los diagnósticos sobre las condiciones de vida y de trabajo del colectivo de trabajadores afectados; y las responsabilidades identificadas y el tipo de acción propuesta.

Progresivamente incorporamos otros ejes no considerados inicialmente: a) los debates éticos sobre los principios de justicia, a los que los documentos no dejaban de remitir; b) las memorias discursivas que emergían en los textos; c) los modos de presentación de sí de los saberes y de su rol en las transformaciones propuestas, esto es, sus *ethos* (Montero, 2011); d) y los efectos de las marcas de coyuntura a nivel discursivo. La noción de *marcas de coyuntura*

asoció a los funcionarios asociados al partido de gobierno y a una discursividad eminentemente política.

⁷ En esta instancia hicimos uso del programa de análisis cualitativo Atlas Ti.

remite a los modos en que ésta -entendida como unidad de contradicciones que se articulan en un momento dado- produce efectos en las prácticas discursivas, a nivel argumental, léxico y semántico (censuras, tabúes, términos obligados). Hallamos una serie de formulaciones significativas en los documentos que nos sugerían incorporar este nivel de análisis.

Prontamente identificamos que la informalidad se presentaba “en red” junto a una constelación de problemas, cuya trama difería según los modos de tratamiento de cada agencia. La informalidad era puesta en serie con cuestiones como el desarrollo, los modelos de Estado, las regulaciones laborales, la protección social, la pobreza, la desigualdad. Seguir esta composición de temas y problemas 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 las redes de problemas identificadas; y, al momento de escritura, nos exigió un desplazamiento desde la cuestión de la informalidad hacia otros tópicos, sin perder de vista nuestros objetivos de investigación.

La síntesis de los códigos se realizó reconstruyendo *tematizaciones*, para lo cual retomamos la propuesta de Guilhaumou y Maldidier (1986) acerca de la reconstrucción de “trayectos temáticos” para identificar y seguir acontecimientos discursivos. Estos no constituyen “hechos noticia”, sino redes de enunciados que producen acontecimiento *en* el lenguaje, haciendo emerger argumentos y juicios. A fin de reconstruir una mirada más vasta del tema estudiado y del objeto discursivo, pusimos en relación las tematizaciones producidas por cada agencia, identificando los modos en que se articulaban –no necesariamente de forma armoniosa- problemas, poblaciones afectadas, dispositivos institucionales y transformaciones propuestas. De este modo, delimitamos distintas discursividades y su horizonte programático. El capitulado que conforma la Primera y Segunda Parte de la tesis se basó en esta lógica de análisis. El ordenamiento de cada capítulo es más temático que cronológico, aunque procuramos atender a las diacronías y marcar los cortes que identificamos al interior del período de análisis. La heterogeneidad interna del período definido para el análisis constituyó otra de las dificultades en el proceso de investigación y de escritura, sobre la que esperamos continuar trabajando a futuro.

El resultado expuesto es el fruto de un primer nivel de síntesis conceptual. Esperamos poder avanzar en lecturas “horizontales” de nuestro *corpus* para nuestra tesis de doctorado, en la que prevemos ampliar el campo de indagación a saberes expertos no asociados directamente con las agencias estatales. Ensayamos este tipo de lectura horizontal de los documentos en las síntesis de la primera y la segunda parte de la tesis.

**PRIMERA PARTE: EL CAMPO DE DISCUSIÓN SOBRE LA INFORMALIDAD Y LA
PRODUCCIÓN DE LAS AGENCIAS INTERNACIONALES DE DESARROLLO.
REEMERGENCIAS Y REFORMULACIONES.**

Introducción

Examinar la relación entre los saberes locales y transnacionales exige suspender la idea de una influencia unilineal por parte de estos últimos, para mirar las relaciones de conflicto y las modalidades de intercambio (Álvarez Leguizamón, 2013). La actividad experta se sitúa en la intersección entre la escena nacional e internacional, en un entramado de relaciones que van desde la importación directa a cierta autonomía nacional en la construcción de sus objetos (Morresi y Vommaro, 2011). Los modos de circulación de saberes obedecen a relaciones de poder (Grondona, 2014a), internas y externas a los campos de saber, cuyas condiciones históricas de posibilidad –y variabilidad- es posible reconstruir.

El entramado de relaciones entre saberes locales, regionales e internacionales se remonta a la década de 1950, en el marco del auge de la planificación y de los discursos del desarrollo (Orlansky, 2005; Escobar, 2005; Grondona, 2014a). Para el análisis de la problematización de la informalidad esto es especialmente relevante, pues las primeras formulaciones del concepto discurrieron por una red de instituciones locales y regionales.⁸ Las agencias que incluimos en nuestra indagación fueron creadas luego de la Segunda Guerra Mundial.⁹ Éstas conformaron el andamiaje institucional que expresaba -y pretendía constituir y mantener- los acuerdos de *Bretton Woods*, celebrados en 1944. Se trataba de consensos gestionados a nivel global sobre el sistema monetario, financiero y comercial, sostenidos en la afirmación de una relación positiva entre crecimiento económico, pleno empleo y derechos sociales (Hobsbawn, 1999; Murillo, 2005; Orlansky, 2005). La regulación global del orden monetario y financiero resultaba una condición vertebral del funcionamiento de y entre las economías nacionales, en un período atravesado por el conflicto geopolítico Este-Oeste de la Guerra Fría y, desde los años sesenta, por una renovada agitación social y política en los países del Sur global.¹⁰

Estas agencias también fueron parte de la emergencia de un campo de conocimientos

⁸Profundizamos en la discusión sobre la informalidad en su contexto de emergencia en Lijterman (2017b).

⁹La excepción es la OIT, que fue creada luego de la Primera Guerra Mundial, en el año 1919. Sin embargo, en el año 1946 se constituyó en una de las primeras agencias especializadas del Sistema de Naciones Unidas.

¹⁰Nos referimos a los procesos de independencia nacional en el continente africano, a los procesos revolucionarios en Latinoamérica (como los de Nicaragua y Cuba), al ascenso de regímenes populares de gobierno (como el de Allende en Chile) y a la conflictividad social y política alternada con regímenes dictatoriales (como en el caso argentino).

especializados y de la profesionalización de la intervención sobre los problemas del desarrollo (Escobar, 2005). Junto con ellas, centros de estudios, agencias nacionales y regionales de planificación, encuentros y cumbres internacionales, conformaron dicho campo. Conceptualizamos estos organismos como Agencias Internacionales de Desarrollo (AID) (Álvarez Leguizamón, 2005, 2013; Corbalán, 2002), en tanto su horizonte de reflexión y elaboración programática está constituido por las formas de organización económica, política y cultural de las sociedades, particularmente de las periféricas.¹¹

Estas décadas fueron prolíferas para las ciencias sociales latinoamericanas, que se desarrollaron en los marcos de este entramado institucional, local y regional, académico y técnico. Ellas se propusieron aportar a la conformación de una mirada especializada desde y para la región, consustanciadas con la agitación política y social vivida a nivel regional. Desde los enfoques dependentistas y el estructuralismo latinoamericano se produjeron conceptualizaciones sobre los problemas del “subdesarrollo”, que los explicaban como producto de relaciones de subordinación y explotación respecto de los países centrales. Así, pusieron en discusión las tesis de la teoría de la modernización que sostenían las recomendaciones de los actores globales sobre los modelos de industrialización a seguir en la región.¹² De la mano de la polémica generada, del ascenso de la conflictividad y de la consolidación de un escenario de crisis, el Primer Decenio del Desarrollo, comandado por las Naciones Unidas, concluía hacia fines de los años sesenta con balances negativos y pronósticos pesimistas (Grondona, 2016).

La década de 1970 constituye un punto bisagra en nuestra periodización de las problematizaciones sobre el desarrollo, el empleo y la pobreza. El cuestionamiento de las tesis desarrollistas y de los modelos de industrialización sustitutiva por los resultados alcanzados en los países periféricos movilizó una serie de reformulaciones en las programáticas de las Naciones Unidas, los bancos internacionales y regionales, al tiempo que emergieron otros actores que postularon un “nuevo orden internacional”, como la Comisión Trilateral¹³

¹¹Los Bancos Internacionales de Crédito, como el BM y el BID, mediante una transformación de los roles y tareas por las que habían sido creados, se conformaron en agencias de desarrollo, a partir de la reorientación de su actividad –crediticia, investigativa, programática- hacia los países del “Tercer Mundo” desde los años sesenta.

¹² Ver sobre este debate: Terán, 1991; Escobar, 2005; Guiller, 2014; Grondona, 2014. También: Cardoso y Faletto, 1969; Marini, 1973; Pinto, 1970; Prebisch, 1970.

¹³ Ésta se fundó en 1973, por la iniciativa de un conjunto de expertos, financistas, empresarios y funcionarios estatales de Estados Unidos, Japón y potencias europeas –entre ellos, el empresario David Rockefeller-. Según la propia Comisión, ésta fue fundada a partir de la iniciativa de “ciudadanos particulares” y organizó su forma de gobierno conformando tres grupos: Europeo, Norteamericano y Asiático (en orden, según la cantidad de miembros). Entre sus miembros figuran directivos de empresas y entidades bancarias (públicas y privadas), técnicos y expertos, funcionarios de gobiernos y representantes electos de diferentes países. La información fue extraída de la página oficial del organismo: <http://trilateral.org>.

(Corbalán, 2002; Mato, 2005; Murillo, 2005; Grondona, 2016). Se produjeron desplazamientos de suma relevancia en las explicaciones de los problemas sociales, en la delimitación de los espacios de intervención, y en el rol de los organismos internacionales.

Si bien las concepciones neoliberales comenzaron a movilizar políticas económicas desde mediados de los años setenta en América Latina, fue avanzada la década de 1980 cuando se constituyó una intelectualidad neoliberal que fundamentó técnicamente la necesidad y viabilidad del ajuste estructural, discutiendo las alternativas a futuro en un horizonte único de inteligibilidad (Estrada Álvarez, 1992). El consenso intelectual en torno a las premisas neoliberales fundó su legitimidad en la externalidad del saber respecto de la lucha política (Centeno, 1997; Hobsbawn, 1999). Técnicos y políticos se constituyeron en figuras opuestas: a la primera se asoció la coherencia programática y la neutralidad valorativa; a la segunda la mirada cortoplacista y particularista (Grassi, 2000). Las reformas devinieron legítimas en función de categorías de percepción del mundo social provenientes del campo técnico, teniendo en éste especial relevancia las AID.

La interpretación dominante de la crisis en curso, estabilizada durante los años ochenta, fue la del “problema fiscal” asociado al modelo industrializador y al intervencionismo estatal, debido a la tendencia ascendente del gasto público y a los desequilibrios en las balanzas comerciales (Grassi, 2003; Leal, 2005). El diagnóstico de que el crecimiento estaba constreñido por límites “demográficos” y por la escasez de recursos naturales movía a los saberes expertos a problematizar las formas de incrementar el PBI, para lo que adquirió centralidad la apertura de las economías nacionales. La caracterización del Estado Social como rígido, inercial, capturado por intereses particularistas y demasiado voluminoso señalaba, también, una condición elemental para superar la crisis: reformarlo. El modelo de sustitución de importaciones había quedado perimido, junto con el modelo de Estado que entrañaba (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Leal, 2005; Soldano y Andrenacci, 2006). El Consenso de Washington articuló en una programática común las recomendaciones sobre la estabilidad macroeconómica, la liberalización del comercio y del sector financiero, y la reforma de la administración pública.

Los bancos internacionales de crédito fueron actores nodales en la supervisión de la ejecución de las reformas en el Sur global, mientras que otros organismos del sistema multilateral fueron subordinados o rearticulados sus programáticas en función de estas perspectivas. Dicho rol “supervisor” se fundamentó en la legitimidad de su *expertise* y no solo en las condicionalidades de los créditos otorgados (Golbert y Kessler, 1996; Corbalán, 2002; Grassi, 2003; Merklen, 2005; Murillo, 2005; Orlansky, 2005). Estas agencias se encontraban

en condiciones privilegiadas para realizar investigaciones sistemáticas y comparativas sobre la pobreza, el empleo y las finanzas, eran respaldadas por especialistas con prestigio y tomadas por los medios masivos de comunicación como las fuentes más confiables, en detrimento de otras producidas nacionalmente (Grassi, 2003). El proceso de “transnacionalización de lo social”, que señala Merklen (2010), señala la profundidad de la transformación operada en la trama de actores participantes de la definición y despliegue de las intervenciones sociales (Mato, 2005; Vallone y Arias, 2010).

Si previamente la cuestión social había sido inscrita en los problemas de los modelos de desarrollo y del empleo, durante estas décadas comenzó a desplazarse hacia la cuestión de la pobreza, haciendo de ella un problema específico a tratar, desconectado de los procesos que afectaban el mundo del trabajo (Merklen, 2005; Leal, 2005; Grondona, 2014a). Bajo un abandono de los abordajes estructurales, el espacio vacío era llenado por saberes técnicos de impronta mayormente descriptiva, orientados al estudio de los modos de vida de la población pobre (Merklen, 2005; Grondona, 2014a). Hacia mediados de los años noventa, cuando se constató que, pese a las reformas implementadas, las tasas de pobreza y de desempleo habían aumentado, comenzaron a articularse las estrategias de “lucha contra la pobreza”, ocupando el desempleo la atención central de los diagnósticos (Grassi, 2000, 2003).

Las crisis económicas, políticas y sociales con las que concluyó el siglo XX en la región latinoamericana conmovieron el presupuesto “éxito” de la agenda de reformas, movilizando el ascenso de críticas especializadas, sociales y políticas. Diversos movimientos políticos pasaron a la escena internacional, como el Foro Social Mundial, impugnando los diagnósticos, políticas y lenguajes asociados al Consenso de Washington y desatando una polémica sobre la “globalización” (Ramírez, 2016). Entonces, diversas agencias internacionales admitieron la necesidad de considerar ciertas metas sociales que “humanizaran” el proceso de crecimiento económico.

En el año 2000, la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas finalizaba con una Declaración que fijaba como objetivo la erradicación de la pobreza. La sanción del programa de Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, en el año 2002, pareciera señalar la rearticulación de un nuevo consenso en el sistema multilateral, que incluía la definición de las “metas sociales” a contemplar: reducción de la mortalidad infantil, erradicación del hambre, combate del VIH, mejora de la salud materna, entre otras. Sin embargo, nuestro trabajo revela el sostenimiento de ejes de disenso, sobre las concepciones del desarrollo, los modelos de Estado, la intervención sobre el trabajo y los principios de justicia evocados. A continuación, reponemos los enfoques de las agencias seleccionadas.

Capítulo 1: La OIT y las reformulaciones sobre la (in)formalidad.

El problema de los déficits de Trabajo Decente.

El concepto de sector informal urbano (SIU) fue formulado en 1972 por Keith Hart, en el informe de una misión de la OIT en Kenya. Hart relevaba una serie de ocupaciones intermitentes, de baja rentabilidad y dotación de capital, ligadas al autoconsumo familiar o comunitario, y con escasas remuneraciones. El empleo en el sector informal constituía un *refugio* al que acudían los trabajadores para evitar el desempleo, ante la compresión de la demanda laboral. Entonces, el “desempleo involuntario” no daba cuenta de la complejidad de los problemas de empleo de los países “en desarrollo”. En virtud de estos diagnósticos, los especialistas del PREALC¹⁴ de la OIT cuestionaron los supuestos desarrollistas que habían orientado los modelos de desarrollo propuestos para la región latinoamericana. Como señalaban Tokman y Souza, “la lección principal de los últimos años es que el crecimiento económico no garantiza por sí solo un mayor nivel de empleo ni una mejor distribución del ingreso” (1977:3). La informalidad se explicó a partir de la estructura dependiente de América Latina y su inserción subordinada en el intercambio global.¹⁵

La asociación entre informalidad y pobreza fue planteada desde la emergencia del concepto. Sin embargo, avanzados los años setenta, se propuso “cambiar la prioridad en la formulación de las políticas de empleo” para atender aquellas situaciones en que la informalidad se conectara con la dificultad de “satisfacer necesidades esenciales” (Tokman y Souza, 1977: 16). Este cambio de énfasis coincidía con pronósticos sombríos sobre la tendencia al crecimiento casi irreversible del SIU y a la reducción de sus ingresos. La CIT del año 1976 se dedicó especialmente a discutir la “aterradora magnitud” de la pobreza (OIT, 1976: 28). En este encuentro se discutió la proyección del organismo de que el logro de metas mínimas de empleo, “al cabo de una generación” (1976: 46), requeriría niveles de inversión y redistribución demasiado elevados. En virtud de ello se estableció que el objetivo prioritario era reducir la pobreza, garantizando un piso elemental y universal de necesidades. La inscripción de los problemas de empleo se desplazaba desde las coordenadas estructurales referidas al modelo de desarrollo, hacia la cuestión de la pobreza.

Los documentos posteriores de la OIT evidencian cierta ralentización en su labor investigativa y en la realización de las CIT, por lo que no hemos podido observar una línea de

¹⁴ El Programa Regional del Empleo en América Latina y el Caribe fue creado en 1971.

¹⁵ La categoría de “dependencia” circuló más allá de los límites del enfoque dependentista, haciéndose uso de ella en producciones de organismos como la CEPAL y la OIT (Lijterman, 2017b).

continuidad con las problematizaciones antes reseñadas. Este panorama coincide con el diagnóstico de letargo y pérdida de gravitación de la OIT en los debates sobre la economía mundial desde los años ochenta (Standing, 2008; Ghiotto, 2013). El distanciamiento entre gobiernos, sindicatos y empleadores, socavó el tripartismo que sostenía su mandato (Ghiotto, 2013) y la hizo símbolo de una perspectiva anticuada (Standing, 2008). Su pérdida de influencia se habría visto acompañada por el deterioro de su capacidad técnica, debido a la falta de dinamismo institucional (OIT, 1999; Standing, 2008).¹⁶

Hacia fines del siglo XX, la crisis de “las economías emergentes”, con efectos en el sistema financiero y comercial internacional, motorizó la emergencia de una nueva programática, nucleada en la idea de “Trabajo Decente” (TD). Ésta se hacía eco de algunas de las voces disidentes respecto del modelo de desarrollo vigente. También fungió como medio para un reposicionamiento del organismo en el sistema multilateral y tenía la perspectiva de aportar a un nuevo consenso sobre las políticas de salida de la crisis de principios de siglo (OIT, 2001). La informalidad delimitó un problema crucial de la misma.

La nueva programática de la OIT resulta especialmente relevante para analizar los modos de problematización de la informalidad en Argentina. El trabajo documental revela vínculos dispersos entre la OIT y el gobierno argentino durante las décadas de 1980 y 1990, orientados a proyectos puntuales sobre la precariedad laboral. Desde la crisis del año 2001, se gestó una articulación sistemática, con el gobierno, organizaciones de trabajadores (CGT y CTA) y de empleadores (con centralidad de la UIA).¹⁷ En 2004, se introdujo en la legislación laboral al TD como objetivo y, desde 2005, se desarrollaron tres planes nacionales de TD consecutivos. Es indispensable detenernos en la producción de la OIT para pensar las traducciones locales de diagnósticos, conceptos y miradas sobre la intervención.

I. La gestión política del cambio económico. La informalidad y el desarrollo

A partir de los cambios geopolíticos y en el sistema multilateral, la OIT buscó inscribirse en una tendencia iniciada en el año 1995 por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social.¹⁸ De ella se había desprendido un Programa de Acción que preveía ampliar las protecciones

¹⁶ Un año después del lanzamiento del Programa Mundial del Empleo, en el año 1970, Estados Unidos dejó de aportar monetariamente a la OIT y, en el año 1977, se retiró del organismo hasta 1980. Ello precipitó una crisis que perduró aún luego de la Caída del Muro de Berlín (Standing, 2008).

¹⁷ Analizaremos documentos producidos en ese marco en la siguiente Parte de la tesis, en la que también haremos referencia a proyectos de cooperación específicos.

¹⁸ Esta Conferencia también constituye un antecedente para la CEPAL, ubicada como hito en el nacimiento de una nueva perspectiva sobre el desarrollo social y como punto fundacional de la producción del nuevo siglo.

hacia los llamados “grupos vulnerables”, reducir la pobreza para el año 2000 y alcanzar un “desarrollo humano sostenible”. Según la ONU, su relevancia había radicado en la instalación de este último concepto, formulado por Amartya Sen y que el organismo había puesto en circulación desde 1990, por el cual se afirmaba que el objetivo del desarrollo debía ser la ampliación de la libertad del ser humano (2000: 2).

En el marco de una renovada preocupación por “lo social”, los diagnósticos de la OIT se concentraron en los problemas del mercado laboral: el desempleo, el subempleo y la informalidad. Los datos estadísticos reconstruían la inédita magnitud de estos fenómenos y su dramático efecto de dislocación social: un alto porcentaje de la población mundial se encontraba por fuera del empleo regular y sólo 1 de cada 5 personas en el mundo contaba con algún tipo de protección social (OIT, 2003b). El proceso de “informalización” de la economía (OIT, 1999, 2001a, 2001b) reunía dos acepciones disímiles. Por un lado, se asociaba a la extensión del “sector no estructurado de la economía”, cuyo sentido era análogo a la categoría clásica de SIU. Por otro, la “informalización” aludía a un proceso de deterioro de las protecciones y del estatuto del asalariado, a la pérdida de la estabilidad y a la afeción de las remuneraciones. Se reconocía, entonces, un proceso generalizado de desprotección laboral, que ya no podía asociarse a las características de un sector determinado de actividad.

El resultado de estos procesos fue descrito bajo la idea de “inseguridad”. En primer término, se refirió a la inseguridad de los ingresos, por la pérdida de estabilidad laboral, la depreciación de las remuneraciones y la ausencia de seguridad social ante las formas de desestructuración del mercado de trabajo (OIT, 1999, 2001b). Posteriormente, se amplió a la “inseguridad social y económica”, señalando que la incertidumbre que azotaba al empleo afectaba a la vida misma de las personas. En este sentido, se restablecía la conexión entre la pauperización y el deterioro de la condición asalariada. La extensión del uso de la categoría de “trabajadores pobres”, desde 1999, afirma este enlazamiento en los diagnósticos.

Los documentos presentan marcas de coyuntura en relación con el descrédito social hacia las políticas neoliberales y con la conflictividad creciente a nivel nacional e internacional en torno a la globalización.¹⁹ La OIT explicó la crisis social considerando la forma en que el cambio económico había sido gestionado hasta entonces, polemizando con los organismos de *Bretton Woods* acerca de la orientación de las reformas desplegadas en la región bajo sus recomendaciones. “Después de diez años de ensayarlas” dichas políticas habían culminado “con la crisis reciente en los mercados incipientes” (OIT, 1999: 12). Entonces, pretendió

¹⁹ Encontramos múltiples referencias expresas a los Foros Sociales Mundiales, realizados desde el año 2002.

reconstruir una tercera posición: distinta a la del FMI, el BM y la OCDE, que tendían a negar su responsabilidad en la crisis en curso; así como también, alejada de las que se consideraban como posiciones “radicales” que se oponían a la globalización, definiéndola como un modelo basado en la precarización (OIT, 2004a).

I.a. La emergencia de una “dimensión social” de la globalización

“Los economistas llaman fallos del mercado a lo que en realidad son fallos de las políticas” (OIT, 2007: 4)

El eje de esta visión era la idea de que la inseguridad socio-económica no era un producto de la globalización en sí misma, sino del modelo que había asumido su gestión política durante los años previos. Ello había generado una serie de “impactos sociales negativos” sobre el trabajo y la reproducción. Para su estudio, la OIT organizó, desde 1994, una serie de reuniones especializadas sobre los “aspectos sociales de la liberalización del comercio” y, desde 2002, comenzó a funcionar la Comisión Mundial por la Dimensión Social de la Globalización, conformada por un cuerpo de expertos independientes y de la OIT, representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores (OIT, 2000, 2004a).

Los impactos sociales negativos de la globalización se explicaban por un desacople entre el desarrollo económico (especialmente financiero) y el “progreso social”, debido a la debilidad de la institucionalidad reguladora, nacional e internacional (OIT, 2004a, 2004b). Estos habían generado una pérdida de *sentido* de la globalización para la gente,²⁰ por lo que era preciso desplegar un proceso de desarrollo que contuviera sus expectativas y necesidades. Era preciso volver a anudar el crecimiento económico con la democracia, articulando las metas de crecimiento económico con objetivos sociales.

Se observan desequilibrios persistentes que resultan inaceptables desde un punto de vista ético, e indefendibles desde el punto de vista político. Surgen a raíz de un desequilibrio fundamental entre la economía, la sociedad y la política (...). Estos desequilibrios ponen de relieve la necesidad de mejorar los marcos institucionales y políticos si queremos que la globalización cumpla sus promesas. (OIT, 2004a: 3)

Según Juan Somavía, Director de la OIT desde 1999 al 2012, lo único inevitable de la globalización era el cambio tecnológico en los procesos productivos, la organización flexible al interior de las empresas y una internacionalización irreversible de las relaciones comerciales (OIT, 1999). Estos elementos eran “una realidad”, ante la cual “era necesario ajustar las prioridades de las políticas para enfrentarse a ella” (OIT, 2004a: 17). Los textos

²⁰ En uno de los diálogos regionales de la Comisión Mundial en América Latina, uno de sus miembros se preguntaba por el sentido de la globalización con el siguiente argumento: mientras que el cambio productivo hacía los zapatos más baratos, expulsaba trabajadores de las fábricas que los producían y, una vez desplazados, ya no podían adquirir estos bienes para sus familias.

denotan la fuerza incontrollable atribuida al cambio económico y la expectativa de que la regulación política funcionara como un dique para salvaguardar la sociedad. La regulación político- institucional debía asumir el rol de *compatibilizar* las racionalidades económica y social, pues la complementariedad entre éstas se concebía como el producto de un trabajo continuo de previsión y de cálculo sobre sus mutuos efectos. Ello se debía a que, además de las sinergias destacadas entre productividad y protecciones sociales, se advertían posibles tensiones a armonizar. Así, esta concepción se basaba en una cuidadosa distinción y “separación” previa de lo social y lo económico (Haidar, 2016).²¹

Una cuestión importante es el ritmo y la secuencia del proceso de liberalización. En el pasado, se defendió a menudo el enfoque de tipo «*big bang*» de la liberalización y, en ocasiones, llegó a aplicarse. (...) Todo el mundo reconoce que aquello fue un error. Las instituciones y los marcos normativos de apoyo necesarios para una economía de mercado requieren un desarrollo gradual y una fuerte capacidad administrativa pública. Esto pone de relieve la importancia del papel del Estado en lo que se refiere a gestionar el proceso de integración en la economía global, y a garantizar que dicha integración alcanza los objetivos sociales y económicos. (...) [Las] funciones esenciales del Estado necesitan mantenerse en el contexto de la globalización. (OIT, 2004a: 62)

Una de las primeras operaciones discursivas que revelan la búsqueda de compatibilizar lo social y lo económico, fue la figura retórica de “humanizar” la globalización y la economía (OIT, 1999). La humanización remite a una suerte de domesticación de la economía, visualizada como un motor salvaje y anárquico,²² introduciendo atributos asignados discursivamente al “género humano”: valores morales y principios de justicia. La naturalidad con la que se revestían, disimulaba sus contenidos específicos, de filiación heterogénea pero marcadamente social, en torno a los que parecen haberse gestado nuevos consensos:

Por una humanización de la economía mundial. Desde múltiples y muy diversas perspectivas se insiste en la urgencia de dar una dimensión humana a la economía mundial. El papa Juan Pablo II ha hecho hincapié en «la necesidad de determinar quiénes deben garantizar el bien público mundial y el ejercicio de los derechos económicos y sociales. El libre mercado no puede hacer esto por sí solo, porque son muchas las necesidades humanas que no tienen cabida en él». (...) *El propio estamento empresarial* expresa hoy esa misma preocupación. Klaus Schwab, organizador del Foro Económico Mundial de Davos, ha advertido que «las fuerzas de *los mercados financieros parecen haber enloquecido*, humillando a los gobiernos, reduciendo el poder de los sindicatos y de otros agentes de la sociedad civil (...)». (OIT, 1999: 6; destacado propio)

La gestión política del cambio económico se fundamentaba en la afirmación de valores

²¹ La distinción entre lo económico y lo social es parte de una visión naturalizada de la vida social que hunde sus raíces en la separación entre Estado y sociedad civil, por una concepción de ésta como preexistente e independiente de su forma política (Grassi, 2003; Somers, 1996/7). Esta visión constituye el sentido común de que economía, política y sociedad conforman ámbitos diferenciados, lo que –por lo demás– se corresponde con un funcionamiento como campos con lógicas específicas. Se trata de reconstruir en el pensamiento la unidad de estos procesos sin perder de vista sus reglas propias y el carácter histórico de su separación y distinción. En los planteos que estamos analizando se quiebra la mirada propia del liberalismo económico, al restablecerse la relación entre lo social y lo político y señalar que la distribución se moldea de acuerdo a las relaciones de fuerza.

²² Diálogo de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización Uruguay y Argentina, 2 de diciembre de 2002.

morales y principios de justicia, por los cuales la distribución era instalada como necesidad y como un problema a resolver. Por ello es que, a menudo, en los documentos esta alternativa era nombrada como “globalización justa”, “equitativa” o “solidaria” (OIT, 2004a, 2007). La desigualdad radical hacía peligrar la viabilidad y el arraigo democrático de la globalización. Transformarla en una fuerza positiva implicaba revertir una serie de injusticias distributivas, haciendo compatibles el funcionamiento de los mercados con la regulación de los mismos por parte del Estado, la productividad con la equidad. Se trataba de revitalizar el sustrato ético de la globalización y adoptar un enfoque “centrado en las personas” (OIT, 2004a: ix):

Hemos examinado la globalización a través de la mirada de la gente (...) captando fielmente las esperanzas y los temores de nuestra humanidad compartida. Son muchos los que reconocen las oportunidades que presenta la globalización para lograr una vida mejor. (...) Nunca antes fueron tantos los que se niegan a perder el tren de la globalización, pero quieren estar seguros de que se desplaza a una velocidad a la que se pueda sobrevivir. (...) La globalización debe dejar de ser una preocupación limitada a los mercados y convertirse en una preocupación más amplia respecto de la gente (OIT, 2004a: vii).

El “enfoque centrado en las personas” reivindicaba el objetivo de que cada individuo, por ser miembro de la sociedad, estuviese habilitado a aportar al desarrollo. Así, reconocía la utilidad social de los trabajadores desplazados y definía al Estado como responsable por ciertas garantías sobre la seguridad socio-económica y como promotor de oportunidades para el desarrollo de capacidades humanas básicas (OIT, 2004). Las capacidades humanas aparecían, al mismo tiempo, como finalidad y como instrumento del desarrollo, delimitando un nuevo ámbito de distribución y de acción estatal (OIT, 2003b, 2003c).

La estrategia no se limita a aumentar los ingresos: es una cuestión de derechos, de dignidad, de posibilidades de expresión. Se trata de ayudar a las mujeres y a los hombres a incorporarse a la corriente central de la economía y constituir activos y lograr una vida mejor. (...) Se trata de reconocer que todo el mundo es útil y merece tener un nivel de vida decoroso y la oportunidad de aportar su contribución al bien común. En definitiva, se trata de habilitar a la gente económica, social y políticamente (OIT, 2003c: 19)

La distribución también constituía un problema de escala global. Era preciso velar por la equidad en la competencia mercantil entre los países, reconociendo sus disímiles puntos de partida para participar del desarrollo con el objetivo de hacer de la globalización un proceso *solidario* a nivel global (OIT, 2001). Ello implicaba la alteración del funcionamiento del sistema multilateral, para otorgar a los “países menos adelantados” un “trato especial y diferenciado” (OIT, 2003c: 15). Encontramos diversas marcas de coyuntura que sugieren que estas observaciones estuvieron atravesadas por el rol de los países del Sur global en el nuevo esquema de relaciones internacionales, a partir de las crisis económicas, la reconfiguración de los regímenes políticos nacionales y nuevos procesos de integración regional.

La distinción de una dimensión social de la globalización emergió mediada por un discurso especializado de fuerte impronta ética (fundamentada en sentidos de justicia para proponer

intervenciones), política (porque señala la desigualdad y la explica por relaciones de poder) y también moral (al apelar a prescripciones valorativas que ordenen la vida en común). La legitimidad de esta propuesta se disputó en función de un conjunto de críticas teóricas al pensamiento neoliberal que afirmaba que la distribución (ya no solo de bienes y servicios, sino de *activos*) era compatible y hasta impulsora del crecimiento y la productividad.

I.b. Crecimiento y regulaciones del trabajo: gestionar equilibrios

Los problemas socio-laborales se explicaron por las características de las políticas estatales implementadas en los años previos. La informalización constituía el efecto de legislaciones y políticas laborales orientadas a desregular los mercados de trabajo, bajo la justificación de que las regulaciones públicas frenaban el dinamismo empresarial, tal como había propuesto Hernando De Soto en su paradigmático libro *El otro sendero* (1986). La OIT argumentaba que, lejos de ser una elección de los individuos, la informalidad se perfilaba como la única alternativa disponible ante un mercado laboral comprimido y polarizado (OIT, 2003c). La idea de que la informalización era resultado de una mala gobernanza discutía la inevitabilidad de la baja de los costos laborales como condición para lograr una mayor competitividad.

Las reformas laborales habían habilitado el desacople de la dinámica de los mercados financieros de todo compromiso con las condiciones salariales y de trabajo. El eje ordenador del desarrollo durante la posguerra se había trastocado: se había perdido el nexo entre la mejora en los rendimientos y la productividad con la distribución de los beneficios.

La política de liberalización económica ha trastocado las relaciones entre el Estado, el mundo del trabajo y el ámbito empresarial. (...) Los mercados internacionales de capital se han desconectado de los mercados de trabajo nacionales, acarreado beneficios y riesgos asimétricos para el capital y para el trabajo. (OIT, 1999: 5; destacado propio)

Según la OIT, las economías de mercado, para funcionar como tales, no podían prescindir de las regulaciones, pues éstas tenían el rol de impedir la generación de distorsiones que afectaran su funcionamiento básico: la competencia. Además, la falta de regulación podría alterar la equidad que los mercados por sí mismos no podían generar y que era fundamental para la estabilidad democrática. Este razonamiento general se aplicaba al sector no estructurado de la economía: su subordinación al sector formal radicaba en que éste monopolizaba recursos (no sólo productivos, sino también políticas estatales como beneficios impositivos, acceso al crédito y a las infraestructuras), desvirtuaba la competencia y relegaba al primero a una situación de improductividad crónica.

Por otro lado, la OIT argumentaba que las protecciones sociales y la registración del trabajo podían ser factores propulsores de la productividad y no puros “costos” (OIT, 1999).

Ciertas condiciones de seguridad posibilitaban que las personas invirtieran en capital humano, se adaptaran a las formas flexibles de organización empresarial, y, finalmente, fuesen separadas de la producción en sus momentos improductivos (OIT, 2001b). Postulando al conocimiento como un factor crucial de los nuevos sistemas productivos, se señalaba que la reducción de los costos laborales a largo plazo podía ponerle un techo a la productividad, a diferencia de las “mejoras de las calificaciones, las condiciones de trabajo y la satisfacción del trabajador” (OIT, 2001a: 19). De hecho, se demostraba que los países cuya flexibilidad laboral y productividad eran mayores, contaban con un fuerte sistema de seguridad social. Tanto por razones de eficacia económica como de justicia, la adaptabilidad no sería posible sin mínimos de seguridad para el sujeto de trabajo.

Estos planteos discutieron una de las máximas del pensamiento neoliberal, que los documentos enunciaban como “crecer primero, distribuir luego” (OIT, 2003c: 7) y que relegaba a un lugar secundario las preocupaciones por la calidad del empleo y por la distribución. Polemizando con esta tesis, la OIT (2004a) advertía que el “después” prometido parecía no llegar jamás. El principio neoliberal por excelencia no solo se basaba en valores éticamente reprochables, sino en evidencia cuestionable. El predominio de las políticas económicas por sobre las distributivas se había sostenido en una “conjetura ilusoria” (OIT, 2004b: 2) cuyo efecto había sido la crisis social y política (OIT, 2003c).

Los modos de pensar la relación positiva entre crecimiento y regulaciones retomaron algunas discusiones y elaboraciones previas del organismo que cuestionaban las miradas economicistas sobre el desarrollo. Por ejemplo, encontramos ecos de las investigaciones realizadas durante la década de 1970, de cara al Segundo Decenio para el Desarrollo de la ONU, cuando la OIT había propuesto integrar objetivos sociales específicos a las metas de crecimiento económico. A diferencia de ese contexto de producción, el problema ya no era el tipo de desarrollo, sino el modelo de globalización a desplegar, evidenciándose el desplazamiento en las discusiones sobre las alternativas societarias posibles.

II. El Trabajo Decente como clave de la nueva programática

¿Hubiera menguado el crecimiento o disminuido las inversiones y el comercio de haber estado mejor repartida la creación de riqueza en estos últimos 40 años? (...) Desde luego que no. Habría menos personas viviendo en la pobreza, una clase media más fuerte en el mundo y unos sistemas sociales y políticos más estables. No caigamos en el mismo error. Necesitamos un crecimiento que sea equitativo y una globalización que no deje a nadie de lado. Tal es el sentido cabal del Programa de Trabajo Decente (OIT, 2003c: 8)

Los modelos propuestos de “globalización equitativa” o “desarrollo incluyente” (OIT,

2009, 2014c, 2013b, 2003c), se basaban en el recentramiento de la distribución y del empleo, enfatizando que el devenir de los mismos era producto de opciones políticas y no de procesos automáticos e inevitables. El TD constituía un posible eje de unificación entre intereses divergentes y una imagen ideal sobre las transformaciones a realizar:

El trabajo decente (...) es una *causa* que unifica y congrega a todos en un afán de colaboración. Es un *sueño* que puede cuajar en la realidad poco a poco, al infundir una mayor confianza en nuestra capacidad de organizar sistemas políticos, económicos y sociales que permitan a todos utilizar plenamente su potencial. Es un *propósito* basado en una nueva visión de la seguridad humana y en la necesidad de un contrato social para alcanzarla y mantenerla. (OIT, 2003c: 13; destacado propio)

La categoría se formuló por primera vez en la memoria de 1999 del Director General de la OIT, en oportunidad de la CIT anual. Ella hacía referencia al trabajo productivo, con derechos asegurados, remunerado de forma adecuada y con protección social. El TD constituía un marco conceptual y operativo que concretaba la armonización buscada entre las racionalidades social y económica, las necesidades de las personas y de las empresas. Se justificaba por su sostenibilidad *política* (pues atendía al problema de la distribución sin relegarlo a un futuro hipotético) y *económica* (porque proponía aprovechar el potencial productivo de trabajadores desplazados e informales al incorporarlos a la “corriente central de la economía”). Trazaba una perspectiva “solvente” de inclusión, fundada en una *mirada largoplacista*: “debemos empezar a pensar en un futuro más lejano, más allá de las preocupaciones de cómo sobrevivir día a día en el mercado” (OIT, 2007: 4). El TD articulaba la justicia distributiva, la productividad y la competitividad, definitorias de lo calificado como un buen funcionamiento económico. ¿Por qué el trabajo podía articular dichos atributos?

En primer lugar, ello se debía a que el discurso de la OIT definía el trabajo humano como el *factor productivo* por excelencia, motor del crecimiento y principal fuente de valor. Se argumentaba que la innovación tecnológica no había desplazado la centralidad del trabajo, poniéndose en discusión las tesis sobre el fin del trabajo. A su vez, representaba un *factor distributivo*: la extensión del TD significaría mayores oportunidades de contar con ingresos adecuados y con protecciones de la seguridad social. Solo el trabajo protegido y regulado podía cumplir este rol social. Entre ambas dimensiones podía darse una relación positiva, pues el incremento de la productividad de la economía real era la base más sólida para un proceso sostenido de crecimiento y de distribución (OIT, 2004b). El trabajo, en sentido genérico, se presentaba como un medio para la realización de sí (para el desarrollo de capacidades, destrezas y vínculos) y para la organización de la sociedad. Pese a la valoración del trabajo “en sentido amplio”, incluyendo al trabajo voluntario y de cuidados, era propiamente el trabajo productivo el medio por excelencia para aportar al bien común y desarrollar procesos

positivos de identificación subjetiva, basados en los valores de la dignidad y la autonomía.²³

La satisfacción de las necesidades familiares mediante el producto del trabajo propio, resultaba una condición de autonomía y definía una vida “decorosa”, “decente y autónoma” (OIT, 2003c: 19), próspera “por su propio esfuerzo” (OIT, 2001b: 18). El trabajo –si era decente- se deshacía de su sentido de dominio y explotación y pasaba a ligarse al bienestar y la autonomía (OIT, 2004a), invistiéndose de valor moral. Constituía el principio que afirmaba la valía de los sujetos, para sí mismos y para el conjunto social (OIT, 2003c: 23).

El trabajo es crucial para el ejercicio de opciones personales, para el bienestar de la familia y para la estabilidad de la sociedad. Lo que más me sorprende, en medio de los tremendos cambios de nuestro entorno (...) es que el significado del trabajo en la vida de la gente no ha cambiado. (...) Todos buscan una oportunidad equitativa para prosperar en la vida por su propio esfuerzo. (Juan Somavía en OIT, 2001a: 5)

Sin embargo, los impactos negativos de la globalización habían hecho del trabajo un campo de incertidumbre y lo habían dañado como eje de integración. “La realidad laboral” se encontraba “en profunda contradicción con lo que el trabajo significa en su mejor expresión” (OIT, 2001a: 5). Este proceso estaba en la base de los fenómenos diagnosticados de fragmentación social y lesión de la condición democrática. Era preciso deconstruir la idea neoliberal del trabajo “a cualquier precio y cualquier condición” (Grassi, 2003), para reedificar otro tipo de discurso teórico y moral sobre el empleo.

La pregunta (...) es la siguiente: ¿cómo podemos crear para los mercados laborales un marco institucional que permita a los hombres y mujeres que trabajan considerar el cambio más como una oportunidad y menos como un riesgo? (...) *La cuestión no es determinar cuánta reforma estructural e incertidumbre puede aguantar la gente, sino más bien cómo desarrollar unas economías justas y flexibles, en las que la creación de trabajo decente sea un elemento fundamental* de las políticas económicas, sociales y medioambientales. (OIT, 2006b: viii; destacado propio)

Estas concepciones del desarrollo y del trabajo estuvieron sometidas a debate durante todo el ciclo en análisis. Hacia fines de 1990, las primeras formulaciones del TD se presentaban como visiones alternativas al pensamiento que había dominado las reformas de esa década, orientadas a superar la crisis con que ésta concluía. Hacia el 2005, el enfoque del TD fue ganando en articulación interna y en adhesión de los países miembros y, entonces, se comenzó a emprender la elaboración de planes nacionales, sobre todo en América Latina, donde registró una temprana circulación.²⁴ Sin embargo, la crisis internacional de 2008

²³ Pese a la ampliación ejercida sobre el concepto de trabajo, su modalidad asalariada y creadora de valor económico resulta la acepción dominante. Cabe pensar que, cristalizándose la exclusión de parte de la población activa de dicho ámbito, otras modalidades de trabajo hayan sido admisibles y valoradas moralmente. Ello coincide con la ausencia de otras expresiones del trabajo social (como el trabajo creativo) en el repertorio del trabajo genéricamente considerado por la OIT y el PNUD. Sobre este problema, ver Grassi, 1998.

²⁴ En 2006, la Reunión Regional de las Américas estableció una Agenda Hemisférica del Trabajo Decente. A partir de entonces, la OIT tendría una participación relevante en estas reuniones. Asimismo, registramos la realización de reuniones temáticas en la región, como los seminarios y reuniones respecto de los PMPS.

evidenciaba, para la OIT, que el modelo de desarrollo no había sido sustancialmente reformulado. En nuestra serie documental se observa la intensificación del debate polémico encarado por el organismo respecto de visiones económicas ortodoxas (OIT, 2009a, 2009b).

Entonces, se lanzaron dos iniciativas que las Naciones Unidas difundieron fuertemente. En primer lugar, se promovió un Pacto Mundial para el Empleo, entendido como una acción rápida y contundente para generalizar normas y protecciones en el mercado de trabajo y, así, reducir el desfasaje entre la recuperación del crecimiento poscrisis y la previsiblemente más lenta recuperación del trabajo. En 2010, los Pisos Mínimos de Protección Social, cuyo objetivo era extender a toda la sociedad un nivel básico de protecciones. Desde 2009 al 2011, en las reuniones de los países que integraban el G20²⁵ y en otras instancias de articulación del sistema multilateral (v.gr. la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de Naciones Unidas para la Coordinación), se manifestó el acuerdo con estas iniciativas, sobre todo con la de los PMPS, que sería retomada por el BM y el BID. La congregación de los diversos organismos en torno a estas nuevas plataformas se fundamentaba en la valoración de las políticas de activación y protección de “los más vulnerables” ante los nuevos contextos recesivos. Asociada a la intervención sobre la pobreza, en el marco de un nuevo golpe al empleo, la perspectiva de la OIT pasó a tener mayor resonancia en el sistema multilateral.

III. El TD y la Economía Informal: dos extremos, una misma escala

La relación entre la pobreza y las formas “atípicas” de trabajo no es novedosa para América Latina. Desde los años sesenta, las teorías sobre marginalidad e informalidad, se propusieron articular ambos fenómenos. Las transformaciones del “empleo normal”, desplegadas con mayor notoriedad desde los años ochenta, hicieron que ciertos atributos asignados a las modalidades atípicas de empleo se generalizaran en el sector formal de la economía: los bajos ingresos, la inestabilidad, la contratación por tiempo determinado y/o la inexistencia de contrato. Entonces, comenzaron a gestarse redefiniciones de la “informalidad” y emergieron otras categorías para referenciar el anudamiento entre trabajo y pobreza.

Para la OIT, en los inicios del nuevo siglo, el concepto de “trabajador pobre” se había convertido en “una herramienta importante de análisis del mercado de trabajo”²⁶, rompiendo la asociación unívoca entre desempleo y pobreza (OIT, 2002, 2004b: 4). Esto quiere decir que

²⁵ El G20 se compone de la Unión Europea y 19 Estados miembro, entre ellos, Estados Unidos, Japón, Rusia, Canadá, Argentina, Australia, Brasil, China, India, Indonesia, México, República de Corea, Arabia Saudita, Sudáfrica y Turquía.

²⁶ Original: “The concept of “working poor” is an important tool in the analysis of the labour market”.

no cualquier trabajo era una vía para superar la pobreza, al tiempo que un empleo inadecuado podía ser una de sus causas (OIT, 2004b). La generalización de la “inseguridad” entre los ocupados, fenómeno “clave del decenio de 1990” (OIT, 1999: 61), no era producto de una tendencia a la reducción del empleo por efecto del incremento de la productividad. Las estadísticas laborales no solo no brindaban evidencia para sostener dicha hipótesis, sino que señalaban la “polarización creciente de los mercados de trabajo” entre puestos cada vez más calificados y “puestos poco remunerados, mal protegidos y, con frecuencia, pasajeros” (OIT, 1999: 36). Se afirmaba que era posible para las empresas trabajar con un “pequeño núcleo de trabajadores asalariados en condiciones regulares de empleo y una periferia cada vez mayor de trabajadores «no normalizados» o «atípicos» (...)” (OIT, 2002: 2).

Las modalidades “atípicas” de empleo no coincidían en su totalidad con el clásico concepto de informalidad. Ello llevó a la redefinición del fenómeno hacia el año 2002, con eje en el par inseguridad/desprotección, desplazando así su inscripción productiva. El crecimiento transversal de la informalidad en sociedades con distintos niveles de desarrollo rompió con la idea de su *transitoriedad*, que había impregnado las conceptualizaciones iniciales (OIT, 2002: 1). Dado que las características del empleo en el sector informal se extendían en otros sectores de la actividad económica, los niveles de productividad no explicaban cabalmente el proceso de informalización. Progresivamente, la idea de “economía informal” comenzó a identificarse como la más adecuada para dar cuenta de estos rasgos. La Memoria del Director General del año 2002, “El Trabajo Decente y la Economía Informal”, sintetizó la nueva definición, sentando un precedente para todo el campo académico y técnico (Neffa, 2008).²⁷

La expresión «sector informal» se considera cada vez más inadecuada, e incluso errónea, para reflejar estos *aspectos dinámicos, heterogéneos y complejos* de algo que en realidad es un fenómeno más que un «sector» (...). En cambio, la expresión «economía informal» se utiliza ampliamente para hacer referencia *al grupo, cada vez más numeroso y diverso de trabajadores y empresas* tanto rurales como urbanos que operan en el ámbito informal. (OIT, 2002: 2; resaltado propio).

Si la informalidad ya no se anclaba en los atributos de un sector específico de la economía, ¿qué variables pasaban a definirla y delimitarla? Según la citada Memoria, lo que hacía de los trabajadores en puestos “atípicos” y “flexibles” estar fuera o dentro de la informalidad era *la evasión de la legislación laboral y la ausencia de seguridad social*. Los puestos atípicos podían clasificarse como formales si contaban con contrato y protecciones, aunque su marco legal fuera restringido. La reconceptualización se movía en un esquema inestable de legalidad/evasión, cobertura/desprotección, pues se trataba de límites que, en sí mismos,

²⁷ La estabilización de la misma no implicó la clausura del debate sobre sus definiciones, como veremos en el resto de los capítulos. Asimismo, incluso en publicaciones auspiciadas por la OIT, registramos debates sobre la solvencia teórica de los cambios en las unidades de análisis consideradas (OIT, 2014a).

habían sido –y continuaban siendo- objeto de reformas. No estar bajo el amparo de la ley conllevaba una desventaja en la competencia y en los ingresos, para trabajadores y empleadores.²⁸ Además de “no estar reconocidos en los marcos jurídico y reglamentario”, estos grupos se caracterizaban por “su alto nivel de vulnerabilidad” (OIT, 2002: 3).

La informalidad se había vuelto una categoría tan amplia, que hacía referencia a trabajadores y empleadores, a unidades económicas y relaciones laborales, abarcando un conjunto heterogéneo de posiciones en el mundo del trabajo. El dualismo que portaban las categorías de sector formal e informal se difuminaba, pues se evidenciaba que “no existe una clara dicotomía o división entre la «economía informal» y la «economía formal»” (OIT, 2002: 4). Formalidad e informalidad pasaron a coexistir como gradientes en una misma escala de (des)protecciones. La OIT adoptó “la perspectiva de que las empresas y los trabajadores formales e informales coexisten en un continuo económico en el que los déficit de trabajo decente 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” (OIT, 2002: 5). En este sentido, resultan reveladoras las ideas de “déficits de trabajo decente” y “grados de seguridad” para determinar la situación de los agentes económicos. La informalidad pasó a considerarse un fenómeno “diverso”, “polifacético” y “heterogéneo”, con expresiones *graduables* de acuerdo a una multiplicidad de dimensiones (OIT, 2006b):

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* (amplias oportunidades para adquirir y mantener calificaciones profesionales) (...); seguridad *del ingreso* (...); y seguridad *de representación* [sindical] (...). (OIT, 2002: 4)

La ampliación y pluralización de los sentidos de la informalidad condujo a una operación conceptual de segmentación y recorte de subgrupos o entornos específicos y más homogéneos en su interior, a fin de diseñar acciones para la formalización. Uno de esos entornos estaba conformado por aquellas empresas que podían afrontar los gastos asociados a su registración y la de sus trabajadores, pero que optaban por no hacerlo, incurriendo en la evasión impositiva. Para ellas la estrategia principal consistía en la inspección laboral y tributaria. Otro se componía por empresas que se encontraban al margen de la legislación, pues su

²⁸ Al respecto, se señalaba que sus consecuencias eran: no tener la seguridad de contratos y derechos de propiedad; no contar con representación eficaz; tener un acceso limitado o inexistente a recursos públicos como infraestructuras o subvenciones; regirse por acuerdos informales para la obtención de recursos financieros, como los créditos; depender de las estrategias de las autoridades públicas y las grandes empresas formales. Estos puntos demarcaban una situación de desventaja en la competitividad e ingresos variables.

productividad les impedía afrontar los costos de registrarse. Para posibilitar una transición duradera hacia la formalidad era preciso remover los obstáculos para la productividad, incrementando las calificaciones, facilitando el acceso a infraestructura y créditos, y simplificando las tramitaciones asociadas al registro. Finalmente, otro entorno era el más directamente vinculado a la pobreza, en el que los déficits de TD eran extremos. Sus primeras formulaciones, lo definían como el “extremo informal” o “inferior” de la economía informal, cuyas posibilidades de reconversión productiva eran exiguas.

De modo análogo a la informalidad, el TD adoptó una definición amplia y graduable. Éste presentaba tanto una *imagen ideal* del trabajo a promover, como una *escala* para avanzar secuencialmente en sus metas:

Hay un nivel mínimo, pero no un tope: en lo que se considera como «decente» se plasman derechos y principios universales, pero se reflejan también las circunstancias particulares de cada país. (...) El trabajo decente constituye una *meta móvil*, un objetivo que evoluciona a medida que se van transformando también las posibilidades, las circunstancias y las prioridades de cada sociedad. *Sus valores mínimos avanzan junto con el progreso económico y social.* (OIT, 2001a: 23; destacado propio)

Habíamos señalado que la relación positiva a materializar entre las políticas de empleo y la macroeconómica implicaba gestionar y equilibrar fricciones en una progresión temporal, mediante el análisis continuo de sus consecuencias mutuas y el acuerdo tripartito acerca de las prioridades. El TD como programa asumía esta lógica. Si bien se descartaba el incremento del empleo en cualquier condición, al mismo tiempo se afirmaba que la mejora en su calidad no podía significar una restricción en el volumen de su demanda, lo que imponía una serie de cálculos para un avance gradual. Por eso el TD constituía un “umbral” o “meta móvil” (OIT, 2003c: 17, 2001a), que definía pisos mínimos de seguridad y admitía la progresión en el tiempo de sus objetivos. Se instalaba una lógica de diferenciación de temporalidades de corto, mediano, y largo plazo para incrementar las protecciones y la productividad, resguardando a la economía informal como generadora de empleo e ingresos (OIT, 2014a).

III.a.El segmento inferior de la informalidad en cuadro

La progresión en el tiempo de objetivos de TD chocaba con la proyección negativa sobre la evolución de la economía informal (EI) que los técnicos realizaban, en particular, de su segmento inferior. En los primeros años del siglo esta proyección se asociaba a la extensión y gravedad de la crisis: mientras que las oportunidades laborales en la economía formal escaseaban, la EI se presentaba como “la única fuente de obtención de ingresos laborales” (OIT, 2003c: 17). La persistencia de la informalidad durante los años de recuperación económica llevó a postular la formalización como un proceso de largo plazo, que requeriría

políticas *específicas* además de un crecimiento sostenido. Desde el 2009, en el marco de una nueva crisis internacional, se sugirieron políticas anticíclicas para neutralizar lo que se avizoraba como una crisis del empleo de larga duración.

Durante todo el ciclo, la asociación entre informalidad y pobreza delimitó una zona prioritaria de atención en los diagnósticos de la OIT, por lo que cobraron especial relevancia los segmentos inferiores e intermedios de la economía informal en sus propuestas. Las descripciones de estos entornos se solapaban con las definiciones clásicas de SIU, por el énfasis en su baja productividad, la superposición con la categoría de subempleo y por la idea de que los vínculos mantenidos con el sector formal eran escasos. Este grupo estaría compuesto por sujetos alternativamente sub y des-empleados: trabajadores domésticos, cuentapropistas de subsistencia, vendedores callejeros, trabajadores intermitentes.²⁹

Estas denominaciones los diferenciaban del resto de los segmentos de la EI (en los que la vulnerabilidad no era sinónimo necesario de pobreza) así como de los desempleados “clásicos”. En efecto, se trataba de un segmento próximo al desempleo y la inactividad, que no podía catalogarse bajo el concepto de “desempleo involuntario”. Al ser dificultosa su reconversión productiva, se buscaba neutralizar los impactos negativos de la informalidad en la reproducción de la vida, sin destruir las oportunidades de ganarse la vida en dicho sector y mejorando ingresos, protecciones y calificaciones.

Desde el año 2009, la OIT formuló una serie de propuestas bajo la plataforma de “transición hacia la formalidad”, que establecía acciones diferenciadas por segmentos de trabajadores y diversificadas en tres temporalidades (OIT, 2014a, 2014c). En el corto plazo se ubicaban las intervenciones consideradas más urgentes y viables, que comprendían fundamentalmente la extensión de las protecciones sociales y de la legislación laboral allí donde los déficits de TD fuesen más agudos. En este registro se situaban las propuestas para reducir la vulnerabilidad de los trabajadores del extremo inferior de la EI. De hecho, la transición hacia la formalidad fue planteada como una “nueva generación de políticas de lucha contra la pobreza” (OIT, 2014b).

Las intervenciones más inmediatas se reconocían como acciones sobre las “manifestaciones negativas” y “superficiales” de la informalización (OIT, 2014b: 21), mientras que en el mediano plazo se ubicaba un proceso de crecimiento de la productividad y de legalización progresiva, que tendería a incluir a los trabajadores desplazados. La imagen de

²⁹ En este sentido, es interesante observar las categorías identificatorias con las que se hace referencia a los trabajadores del segmento inferior: “trabajadores pobres”, “trabajadores no calificados”, “grupos desfavorecidos”, “excluidos”, “personas vulnerables”.

largo plazo, imprecisa e indeterminada, estaba dada porque las oportunidades de empleo formales fueran suficientes para alcanzar a todos los trabajadores y empleadores. Sin embargo, no parece haberse formulado más que como una aspiración.

IV. Nuevos sentidos sobre la protección

Desde la puesta en marcha de la campaña de “Seguridad Social y cobertura para todos”, en 2003, se comenzó a incluir la noción de “Protección Social Decente” al repertorio programático del TD. Con ella se hacía referencia a que todo aquel que trabajase tenía derecho a la protección social, más allá del tipo de inserción en el mercado laboral (OIT, 2001b, 2003b, 2005). De acuerdo con los diagnósticos, la seguridad social debía adaptarse a la nueva dinámica productiva, dominada por la flexibilidad y la movilidad laboral. Se argumentaba que mayores niveles de seguridad socio-económica contribuirían a dicho cambio, polemizando con el pensamiento conservador, al que se asignaban las propuestas de reducción salarial y baja de “costos laborales” (OIT, 2004a, 2011).

La idea de *aggiornar* la protección se basaba en cierta alteración de sus sentidos clásicos, como aseguramiento frente a los riesgos de pérdida parcial o total del empleo formal (OIT, 2003b). La concepción actualizada de la protección social reconocía nuevas contingencias, como el riesgo de descalificación, así como otras relativas al ciclo de vida, como la alimentación, la vivienda y la educación (OIT, 1999, 2003b). La protección pasó a entenderse como una “inversión” orientada a conservar y potenciar las capacidades humanas, lo cual fundamentaba la relevancia asignada a su extensión al conjunto de trabajadores, independientemente del tipo de contratación y de su situación ocupacional.

Ello condujo a una fuerte gravitación en los documentos de la idea de “universalidad”. En el campo de las políticas sociales, el universalismo constituye una concepción de la protección que reivindica el alcance igualitario de la población en base a una categoría social unificada, por lo que se ha asociado a la noción de la ciudadanía y de los derechos sociales (Esping Andersen, 1993). El uso del término en los documentos de la OIT remite a un “todos” más bien empírico, en función de la preocupación por lograr una cobertura total, lo que no se traducía en la afirmación de una categoría unificada y homogénea para remitir al sujeto de derechos, ni en el establecimiento de un mismo principio para acceder a las protecciones.

La protección de la población activa y ocupada que no aportaba a la seguridad social constituía un objeto central de debate, pues arrastraba el problema de la producción de desincentivos a trabajar, como efecto no deseado. Al respecto, se polemizaba con otras

instituciones del sistema multilateral, como el FMI, BM, la OCDE, cuyo discurso sobre los desincentivos señalaba que las protecciones sociales podían contrariar la eficacia económica. La OIT reunía evidencia empírica para demostrar los efectos positivos de la protección en la productividad y la inexistencia de datos que corroboraran sesgos hacia la inactividad. Estas cuestiones eran las que subyacían a las discusiones sobre las modalidades más convenientes a adoptar para el proceso de ampliación de la protección.

Por un lado, se señalaba que los programas con métodos de comprobación de medios resultaban onerosos, además de que tenían efectos negativos en términos de exclusiones y estigmatización. En contrapartida, si bien los sistemas universales financiados con impuestos no tenían estos perjuicios, requerían un nivel más alto de inversión y continuaban suscitando un debate sobre sus posibles efectos negativos en la participación laboral. Progresivamente, se asentó la idea de un “régimen” o “cimiento social básico” (OIT, 2003b, 2007), compuesto por un conjunto de servicios y bienes a ser garantizados de forma pública y destinado a “quienes están al borde de la supervivencia” (OIT, 1999), los “sectores de bajos ingresos” (OIT, 2001b), la “mano de obra desamparada” (OIT, 2003), los “trabajadores desplazados” (OIT, 2006a), las “categorías vulnerables” (OIT, 2014).

A partir de la nueva coyuntura de crisis internacional abierta en 2008, la OIT -junto con la OMS- introdujo la idea de “Pisos Mínimos de Protección Social” (PMPS). Ésta fue respaldada por las Naciones Unidas y retomada por el BM. Consistía en una estrategia bidimensional: la dimensión horizontal señalaba la progresión a realizar en la cobertura poblacional; mientras que la vertical remitía a los grados de seguridad de las prestaciones y su mejora. Aquí también se establecía una lógica de avance temporal secuencial: el objetivo prioritario era superar las exclusiones en la protección de “las poblaciones vulnerables o excluidas” que se desempeñaran en la EI (OIT, 2011). En realidad, la “cobertura total” de la población constituía un *objetivo intermedio* de materialización progresiva, iniciando el proceso desde los segmentos inferiores de la EI. Los PMPS se definieron como “un conjunto de derechos básicos y transferencias” (OIT, 2011: 2), estratégicos para aquellos países con capacidad fiscal limitada que “no pueden ofrecer la protección integrada de seguridad social” (OIT, 2011: 151). Su objetivo se orientó a “protegerse de la pobreza” y satisfacer necesidades definidas como “elementales” (*ibíd.*). Éste conformaba el “orden lógico” de la “escalera ascendente” en las reformas de la protección social (OIT, 2011: 151).

La legitimidad de las transferencias dirigidas hacia la población activa en condiciones de pobreza parece haberse fundado en su enlazamiento con políticas “promocionales y de transformación” de los sujetos, mediante el desarrollo de capacidades (OIT, 2013: 12; OIT,

2011). La combinación de los principios de asistencia y de promoción, de prestación monetaria y modalidades de creación de capital humano y social, llevaron al análisis de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI), implementados en distintos países latinoamericanos. Aunque las condicionalidades y ciertos rasgos de su institucionalidad (como su transitoriedad) despertaban prudencia, sus logros en materia de cobertura y reducción de la indigencia eran promisorios. Junto con los programas de garantía de empleo mediante obra pública, fue un dispositivo destacado para cristalizar los PMPS.³⁰

Simultáneamente era preciso atender a la población con ingresos superiores al umbral de pobreza, pues “intentarán, con todo el derecho, que se establezcan (...) medidas de seguridad social que aporten niveles de sustitución (...) muy superiores a los que podrían estimarse apropiados para protegerse de la pobreza” (OIT, 2011: 151). Aquí ingresaba el precepto del “pluralismo de métodos”, que valoraba positivamente la heterogeneidad de los mecanismos de protección de acuerdo a la capacidad de aporte, en este caso, el seguro social o privado (OIT, 2011: 146). De este modo, se reafirmaba el desplazamiento señalado de la idea de “universalidad” hacia la de “cobertura total”: el “derecho universal a la protección” (OIT, 2013: 2) no significaba unicidad de métodos ni de categorías sociales, sino su pluralidad en función de la heterogeneidad de las problemáticas y sus sujetos.

Conclusiones

La centralidad asignada al trabajo y a las condiciones en que éste era realizado caracteriza el enfoque de la OIT sobre las alternativas para superar la “crisis social”. Ello explica el despliegue del programa de TD como eje de un modelo inclusivo y sostenible de globalización. Se reactivaron memorias de viejas discusiones sobre el desarrollo, así como también se produjeron nuevas formulaciones sobre los problemas de empleo.

La reconceptualización de la informalidad señala una alteración en los diagnósticos sobre los problemas laborales, que buscó atender a las novedosas expresiones de precariedad. El desplazamiento de la noción de SIU secundarizó el problema estructural de productividad de las economías latinoamericanas y dio lugar a otras redes de causalidad. Bajo esta nueva mirada, formalidad e informalidad dejaron de considerarse en forma dicotómica y pasaron a coexistir en un *continuum*, diferenciándose por grados de seguridad socioeconómica en una nueva escala de TD. En este orden, la estabilización del concepto de “economía informal”

³⁰ El “paquete básico” recomendado abarcaba: 1) la “seguridad de ingresos” para quienes “no puedan o no deban trabajar” (niños, personas con discapacidad y adultos mayores); 2) el “apoyo de ingresos”, combinado con las “garantías de empleo” (programas basados en obra pública, economía social y/o reentrenamiento laboral), para las personas en edad de trabajar (OIT, 2011: 152); y 3) el acceso a servicios básicos de salud.

supuso una reformulación de la propia idea de formalidad laboral posible y deseable.

La nueva realidad productiva y comercial no había desplazado la centralidad del trabajo pero sí había alterado su fisonomía, demandando mayor movilidad y flexibilidad en el uso de la fuerza laboral. La estabilidad en el puesto como forma característica del empleo formal de los años de posguerra era una imagen caduca. Por ello, era preciso reformular las protecciones para promover la flexibilidad garantizando pisos elementales de seguridad, elementos que hacían moralmente admisible (“decente”) la relación laboral. La protección y la seguridad alteraban su sentido: siendo definida la primera como una *inversión*, se dirigía a una multiplicidad de aspectos que regían la seguridad socioeconómica, entre ellos, la formación y el cultivo de activos personales. Se trataba de un principio de acción estatal que combinaba aseguramiento y promoción, el principio de igualdad de resultados y de oportunidades.

La informalidad se consideró un problema en “sí mismo”, por sus efectos económicos; un problema social, relativo a la desprotección y la descalificación; y un problema político, referido a las intervenciones estatales. Por su carácter polifacético y multicausal, su abordaje entrañó una operación de segmentación –conceptual y operativa- para distinguir “subproblemas” y poblaciones más homogéneas. La programática anclada en el concepto normativo y gradual de TD establecía distintas temporalidades del proceso de formalización y se basaba en un “pluralismo de métodos” para pensar formas de protección extensas y abarcativas, aunque no necesariamente homogéneas en cuanto a su modalidad y calidad.

En este juego de temporalidades, la intervención de corto plazo sobre el segmento inferior de la economía informal resultó prioritaria. Su tratamiento se yuxtapuso a la intervención sobre la pobreza, descriptor de este subgrupo poblacional, difícilmente reconvertible en términos productivos. Por ello, la protección social se volvió crucial, conjugando sistemas de seguridad básicos, y medidas para “activar” y “habilitar” socialmente a los sujetos afectados, atendiendo al problema de las “capacidades”, no como una carencia individualizada, sino como una nueva dimensión del problema de la distribución social. Las políticas pasivas y activas de empleo se entrelazaron a fin de justificar la extensión de las protecciones dirigidas hacia este grupo de trabajadores activos, aunque en condiciones de pobreza. La alteración crucial de su situación se situaba en un horizonte de largo plazo.

Capítulo 2: Reemergencias de la informalidad en las definiciones de la CEPAL. Las protecciones ante los dilemas de la reconversión productiva

Creada en 1948 como una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas, la CEPAL fue un eslabón crucial en la malla de instituciones por la que discurrió la problematización del desarrollo en América Latina.³¹ El impulso inicial de sus investigaciones fue desentrañar los obstáculos que limitaban los resultados de los procesos de industrialización sustitutiva en la región (Cueva, 1979) y dieron lugar al conocido enfoque “centro-periferia”. Debido al deterioro de los términos del intercambio que perjudicaba a los productos primarios, el programa cepalino tenía como eje la industrialización para la producción local de bienes de capital. Se anhelaba un tránsito progresivo de las sociedades latinoamericanas, desde una estructura tradicional y dual hacia otra moderna y más homogénea, lo que promovería la superación de los problemas sociales. Así, las perspectivas desarrollistas se emparentaron con la sociología de la modernización (Guiller, 2014).

Sin embargo, en los años sesenta, se constataba que el crecimiento había aumentado tanto como el subempleo y la pobreza. La explicación de este panorama supuso el cuestionamiento de la teoría de la modernización (Pinto, 1970; Prebisch, 1981). Prebisch argumentaba que las “tesis dualistas” habían mitificado el desarrollo, postulando como vía única lo que era solo una de las alternativas posibles. La razón de que el estilo de desarrollo vigente hubiera tendido a agudizar los problemas sociales residía en su carácter desigual y concentrador. El cambio técnico, en lugar de propagarse desde los países centrales y el sector moderno de las economías periféricas, tendía a concentrarse, profundizando la heterogeneidad de la estructura productiva de las mismas.³²

Desde esta matriz se explicaban los problemas de empleo y pobreza. La expansión de las capas técnicas más avanzadas de la estructura productiva no lograba absorber el volumen de mano de obra ocupada en estratos inferiores de baja productividad, por lo que estos quedaban “vegetando en el fondo de la estructura social” (Prebisch, 1981:27). La mano de obra redundante era excluida del empleo y del consumo, en suma, del curso del desarrollo. Ello amenazaba tanto a la estabilidad política como a la economía, al representar un “enorme

³¹ Raúl Prebisch, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, se convirtió en una referencia ineludible en cuestiones de desarrollo (Guiller, 2014). El equipo de trabajo liderado por él se conformaba por otras figuras emblemáticas para el pensamiento económico de la región, como Furtado, Pinto, Sunkel y Quijano.

³² A lo largo del capítulo nos referiremos al concepto de heterogeneidad estructural, por lo que especificamos su definición. Para Pinto, la condición periférica se definía por la existencia de una estructura productiva segmentada, constituida por un polo moderno –que concentraba los mayores niveles de productividad y las exportaciones-, un estrato intermedio y uno primitivo. Los estratos de menor productividad registraban elevadas tasas de participación en el empleo total (Cimoli *et al.*, 2005).

desperdicio de potencial humano” (Prebisch, 1970: 7) y "de acumulación” (Prebisch, 1981: 13). En este punto, no se producía solamente una tensión entre crecimiento económico y desarrollo social, sino con el régimen democrático: los enfoques cepalinos caracterizarían el capitalismo periférico por su tajante desigualdad (Pinto, 1970).

Grondona (2014a) da cuenta de la relevancia de la CEPAL en los procesos de planificación nacional de las décadas de 1960 y 1970 en Argentina. Ésta colaboró con la Comisión Nacional para el Desarrollo en la consolidación de los primeros sistemas de cuentas nacionales y en investigaciones sobre la distribución del ingreso, condición para la generalización de diagnósticos macrosociales sobre la economía y el mundo del trabajo. En función de estos modos de tratamiento de los problemas socio-laborales, Prebisch polemizó con el énfasis asignado a la intervención sobre la pobreza.³³ Las medidas redistributivas clásicas no se descartaban, sino que se argumentaba la necesidad de centrar la acción en los condicionamientos profundos de las desigualdades y no en sus manifestaciones (Pinto, 1970).

Ya en un informe presentado a los gobiernos en 1963 calculábamos que alrededor del 40% de la población latinoamericana no había logrado participar (...) en los frutos del desarrollo. Sin embargo, nos abstuvimos de caer en *la ilusión* de que simples medidas redistributivas corregirían esta *falla fundamental*. *Lo esencial* (...) era una política de distribución dinámica. Consistía en elevar la productividad y el ingreso de ese grupo rezagado mediante una más intensa acumulación de capital (...), sin perjuicio de algunas sensatas medidas de redistribución inmediata (Prebisch, 1978: 287; destacado propio).

Desde los años ochenta, los balances macroeconómicos y la estabilización de precios protagonizaron las agendas de trabajo de la CEPAL, registrándose un desplazamiento en los modos de comprender y abordar la cuestión del desarrollo (Moreno-Brid y Beteta, 2012). La “crisis de la deuda” y el "problema fiscal" pasaron a ser entendidos como condicionamientos cruciales para el crecimiento³⁴ y no como expresión de los problemas de orden productivo. Así, se produjo cierta reelaboración de la matriz de pensamiento del organismo, en función de los problemas de la apertura económica, bloqueando marcos previos de inteligibilidad.

A fines de 1990 la CEPAL planteó el programa de una "transformación productiva con equidad", interna y externa, en base a la que se elaborarían sus perspectivas para el siglo XXI. Una vez más, su “tradicición” se reactualizaría, entre viejas y nuevas categorías teóricas.

I. El gobierno de la globalización. Reemergencias de la política.

³³ En el capítulo dedicado a la OIT identificamos el desplazamiento hacia el tratamiento de la pobreza desde mediados de los años setenta. Parece haberse dado un diálogo polémico en este sentido con el PREALC/OIT.

³⁴ Aunque los cuadros técnicos de la CEPAL no convergían en las recomendaciones que en ese entonces promovía la banca internacional, la posición “heterodoxa” que prevaleció dio centralidad al problema fiscal (Moreno Brid y Beteta, 2012).

Los documentos producidos por la CEPAL en los primeros años del siglo XXI están atravesados por balances e interrogantes sobre la globalización, polemizando sobre su futuro. Igual que para la OIT, ésta emerge como el horizonte de reflexión acerca del desarrollo.

La globalización era entendida como una tendencia inmanente al capitalismo hacia la internacionalización. Sin embargo, al mismo tiempo, se distinguía de oleadas previas debido a la cualidad del proceso: desde 1970, se había producido, por primera vez, una modalidad de valorización basada en “la hegemonía de lo financiero sobre lo real” (CEPAL, 2002: 20); además, la internacionalización no era solo económica, sino también política y cultural. La globalización era un proceso “multidimensional”. Esta definición buscaba descentrar la dimensión económica como la determinante y señalar las tensiones producidas con los aspectos sociales y políticos, debido a la generalización de múltiples asimetrías.

Aunque la globalización, como tendencia, resultaba inevitable, la CEPAL señalaba que sus modos de gestión política eran variables: constituían una opción más que una fatalidad.

La acepción utilizada [de globalización] (...) rechaza el uso normativo del concepto, que resalta la idea de una única vía posible de liberalización plena de los mercados mundiales y de integración a ellos como destino inevitable y deseable de toda la humanidad. Esta inevitabilidad ha sido refutada por la historia (...). Las controversias sobre la gobernabilidad global demuestran que no hay un único ordenamiento internacional posible (...). (CEPAL, 2002: 18)

En un argumento sumamente próximo al esgrimido por la OIT, se señalaba que era posible reorientar la globalización armonizando los ritmos del desarrollo económico y el institucional. Se enfatizaba la necesidad de reconstruir las relaciones entre las jurisdicciones nacional, regional y global de gobierno, para adoptar pautas comunes en virtud de su creciente interrelación. En este plano, la CEPAL sugería atender a las “múltiples asimetrías” existentes entre los países centrales y los periféricos, categoría que reemplazó a los conceptos que en décadas anteriores señalaban la dependencia estructural entre ellos.³⁵ Bajo este desplazamiento, se produjo una crítica a la relación entre la banca internacional y los gobiernos de los países latinoamericanos, defendiendo su autonomía (CEPAL, 2002). Estas propuestas no pueden desligarse de los procesos de transformación política en la región, en los que la defensa de la soberanía caracterizó a muchos de los nacientes gobiernos.³⁶

I.a. La sociedad ante el mercado.

³⁵ En relación con ello, se señalaba que existía una apertura incompleta que afectaba a los países latinoamericanos por el proteccionismo de los industrializados en relación con sus productos exportables.

³⁶ Ya nos hemos referido a la transformación del contexto político regional. La crítica hacia el neoliberalismo que expresaban algunos de los nuevos regímenes de gobierno supuso un enfriamiento de los vínculos bilaterales y regionales con Estados Unidos, que se cristalizó en el "No al ALCA" del año 2005 y en el fortalecimiento y surgimiento de instancias de articulación latinoamericanas (Fiuza y Viedma, 2016).

En un mundo de riesgos globales la consigna de sustituir la política y el Estado por la economía es cada vez menos convincente. Por consiguiente, conviene recordar la categórica advertencia de Polanyi (1997) en su análisis del colapso de la primera fase de la globalización: si el mercado pretende subordinar a la sociedad, terminará por destruir sus propios cimientos. (CEPAL, 2002: 25)

En *La Gran transformación*, Polanyi (1944) estudiaba el ascenso de la economía de mercado y, sobre todo, de la *creencia* en ella como un sistema autorregulado. El autor analizaba las regulaciones interpuestas, desde el siglo XVIII, ante ese “molino satánico” que amenazaba la vida individual y colectiva. Observaba, de manera aguda, que su éxito no debía medirse por los efectos en la conjura del cambio en ciernes, sino en la dosificación y manejo de sus ritmos.³⁷ De dicha regulación dependía que el ajuste al cambio se realizara sin dañar la sustancia humana, económica, física y moral de la sociedad. La referencia a Polanyi no es ociosa, pues sus reflexiones conectaban con la preocupación cepalina por los modos de gestionar el cambio económico en curso, atendiendo a sus dimensiones social, política y cultural. El manejo de sus temporalidades adquiría centralidad, lo que suponía conciliar dos principios hasta entonces antagónicos: la eficiencia y la solidaridad (CEPAL, 2002: 99).

Así, la política reingresaba a las discusiones sobre el desarrollo, pues era el medio privilegiado para la construcción de “alternativas óptimas” que gestionaran las tensiones entre dichos principios (CEPAL, 2006a). Atender al desarrollo social se volvía una condición para convertir la “fuerza desintegradora” de la globalización (CEPAL, 2002: 103) en una fuerza positiva. El análisis del pasado reciente indicaba que ni el incremento de la productividad ni el del empleo serían el resultado espontáneo de un buen desempeño macroeconómico y que la relación entre estos no era inmediata (CEPAL, 2012a). El mercado no podría desarrollarse de forma positiva sin un marco institucional ni propósitos y valores sociales orientadores. La convocatoria a que el Estado ocupara un lugar central “con injerencia en la orientación del desarrollo y con real capacidad de asignar recursos y cumplir funciones de regulación” (CEPAL, 2012b: 15; 2012a) asumió un peso distintivo en la programática cepalina.

Se tomaba la lección de Polanyi: el mercado no debía subordinar la sustancia social, pues el riesgo era su aniquilamiento. La política se reposicionaba como orientadora del cambio.

De allí la importancia capital de la política y del Estado. De la política, porque la concurrencia de agentes para transformar el patrón productivo y seleccionar sectores a potenciar necesita de pactos políticos (...) No basta con Estados que muestren probidad administrativa y eficiencia en el uso de recursos, (...) es necesario que el Estado sea capaz (...) de movilizar los anhelos de bienestar y progreso de la ciudadanía (...) trazando itinerarios intergeneracionales que despierten adhesión y compromiso (...). La experiencia muestra que la autorregulación de los mercados no optimiza la asignación de factores, no promueve sinergias, no integra socialmente, no selecciona de la manera más adecuada ni asegura orientación sostenible en el desarrollo. (...) Quien puede regular, fiscalizar,

³⁷ “El ritmo del cambio es (...) no menos importante que la dirección del cambio mismo” ([1944] 2007: 85).

seleccionar y coordinar en el ámbito nacional (...) es el Estado. (CEPAL, 2012a: 291).

La agenda propuesta se basaba en dos ejes: la transformación de la estructura productiva; y la implementación de “políticas sociales activas”. Ella sería nombrada inicialmente como “transformación productiva con equidad” y, hacia el año 2012, “cambio estructural”.

El cambio estructural es el eje de un proceso de crecimiento con empleo e igualdad en el largo plazo. Este cambio no es resultado de fuerzas espontáneas; todas las experiencias exitosas de desarrollo han contado con políticas activas de estímulo a sectores de alta productividad con mayor intensidad en conocimiento (eficiencia schumpeteriana) y fuerte dinamismo de sus demandas interna y externa (eficiencia keynesiana). (...) Las tareas urgentes de corregir la desigualdad (...) son consistentes con los esfuerzos por sostener la eficiencia keynesiana y la demanda agregada. Ellas deben ser complementadas con políticas dirigidas a mejorar la operación del mercado laboral (...). La capacitación de los trabajadores y la educación son así variables estratégicas (...). (CEPAL, 2012a: 242)

La intersección entre la *eficacia schumpeteriana*, basada en el incremento de la productividad y la innovación tecnológica, y la *keynesiana* era la base de esta programática. Sostener la demanda agregada y el consumo era tan importante como promover la productividad del trabajo, con miras a fortalecer la competitividad sistémica y ampliar la participación en el ámbito laboral de los sujetos desplazados, cultivando las capacidades requeridas para el cambio económico. Es decir que la ampliación de la productividad podría apuntalar la capacidad integradora del mercado laboral, siempre que éste estuviera regulado. La centralidad asignada al ámbito del trabajo rearticulaba lo social, lo político y lo económico: “lo social no se juega solo en lo social, sino también en la economía, en la política (...)” (CEPAL, 2015: 9).

I.b. Tensiones entre crecimiento y equidad. El desafío de su "armonización"

En el planteo de la CEPAL, la armonización entre la promoción del crecimiento y la concreción de la ciudadanía social podría volver a legitimar el régimen democrático, como aquel que mejor podría realizar las capacidades humanas y expandir el bienestar (CEPAL, 2006a). De forma similar a la OIT, se proponía el “derecho al desarrollo”, que afirmaba que por el mero hecho de ser parte de la sociedad, todos sus miembros debían tener derecho de participar activamente en el proceso productivo y de obtener parte de sus frutos (CEPAL, 2006a). Se cuestionaba la privación sufrida por los sujetos desplazados del mundo laboral, valorando su utilidad social y reivindicando su pertenencia a la sociedad. Así, la categoría de "derechos sociales" articuló las reflexiones sobre la *sostenibilidad política* del desarrollo.

Asimismo, la complementariedad entre desarrollo y equidad se justificaba dando cuenta del valor económico de la protección social. Su incidencia positiva en la productividad y en el sostenimiento de la demanda agregada era un vector de *sostenibilidad económica*. La idea de protección en tanto “inversión” delimitaba otro carril de problematizaciones sobre el

bienestar, junto con el de los derechos sociales.

La mayor equidad y ampliación de la protección social tienen efectos positivos sobre la economía en más de un sentido (...). En primer lugar, (...) mayor y mejor acceso a educación y salud implica un mejoramiento del nivel medio de *capital humano*, lo cual es decisivo para el crecimiento sostenible y la competitividad en un mundo que premia cada vez más la inteligencia y la innovación (...). En segundo lugar, (...) una estructura distributiva menos desigual fortalece la *estabilidad política* y, con ello, alienta mayores inversiones y mejora el financiamiento (...). En tercer lugar, la mayor equidad permite, indirectamente, *reducir los altos costos de la pobreza y la desigualdad*, en términos de deserción escolar, morbilidad evitable y maternidad no deseada, entre otros. Por último, un sistema de protección social (...) alienta la confianza institucional y la *reciprocidad* de las relaciones entre los ciudadanos. (CEPAL, 2006a: 32; destacado propio)

La compatibilidad entre las racionalidades social y económica, entre la eficiencia keynesiana y la schumpeteriana, no sería un producto automático sino el resultado de una serie de intervenciones. Ambas serían, a largo plazo, funcionales y complementarias, pues la vigencia de derechos sociales evitaría la pérdida de eficiencia sistémica y establecería mecanismos para mantener la integración social. Sin embargo, era en el corto y en el mediano plazo cuando podrían emerger tensiones entre ellas, a regular políticamente.

Cuando hablamos de igualdad lo hacemos sabiendo que hay que crecer para igualar e igualar para crecer. Por lo mismo, en ningún caso proponemos *sacrificar* el valor del dinamismo económico y productivo en el *altar de la igualdad*. En el *horizonte estratégico de largo plazo*, igualdad, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental deben ir de la mano (CEPAL, 2010: 12; destacado propio).

En efecto, se trataba de una nueva secuencia para pensar el desarrollo, que retomaba el keynesianismo y, al mismo tiempo, lo reactualizaba alterando su sentido.

II. El trabajo en el centro de diagnósticos y explicaciones sobre la desigualdad

A inicios del siglo XXI, las ediciones anuales del *Panorama Social* de la CEPAL difundían diagnósticos perturbadores. Estos se enfrentaban a la misma evidencia que había motorizado las investigaciones del organismo hacia 1960: aún bajo niveles de crecimiento económico, las sociedades latinoamericanas experimentaban una tasa elevada de pobreza y de desigualdad. Para explicar este proceso se recogían viejas matrices teóricas y, a su vez, se identificaban nuevos fenómenos, propios del modelo de globalización en curso.

La regresividad en la distribución del ingreso se explicaba por la expansión de los empleos de baja productividad y de la precariedad ocupacional, lo que además revertía en una continua reducción de la cobertura de los sistemas contributivos clásicos (CEPAL, 2002). Sus causas se ubicaban en el patrón de especialización productiva que había seguido la región latinoamericana durante la globalización financiera (CEPAL, 2002). Se argumentaba que ésta se había insertado en el comercio global como productora de materias primas y de

commodities industriales con uso intensivo de capital, por lo que el crecimiento del PBI podía desacoplarse relativamente de los niveles de empleo, así como de su calidad. Este patrón de especialización se veía acompañado por una desregulación política de los mercados de trabajo y una heterogeneización de las políticas laborales, orientadas a la baja de los costos no salariales fijos (CEPAL, 2002). La rentabilidad basada en los bajos costos laborales había promovido un abandono de la inversión en formación de la fuerza laboral, para lo cual se requerirían marcos elementales de estabilidad. La crítica de los documentos no ponía el foco en la flexibilidad promovida en el uso de la fuerza laboral, sino en el deterioro de la calidad del empleo que afectaba, incluso, al sector formal de la economía.

Se concluía que las medidas implementadas habían tomado a la flexibilidad como un "pretexto" para incrementar la precariedad (CEPAL, 2010: 174), lo que explicaba su fracaso en materia de competitividad. El error había sido optar por una desregulación "radical" (CEPAL, 2010: 174), que había sido la base del ascenso de la inseguridad socio-económica. Aunque el cambio tecnológico demandaba una organización flexible de la producción y del trabajo (CEPAL, 2002), era preciso hallar modalidades óptimas de combinar flexibilidad, movilidad y adaptabilidad de la fuerza laboral, con la estabilidad, seguridad y protecciones de los trabajadores. Así, ciertos valores asociados al keynesianismo seguían vigentes, pero no el complejo de instrumentos políticos asociados a esta perspectiva. Se percibían ciertas transformaciones estructurales que negaban la viabilidad de un retorno del bienestarismo: "la estabilidad laboral ya no es una característica dominante en la organización del trabajo" (CEPAL, 2002: 337). En la confrontación con el pensamiento neoliberal, el reconocimiento de que dicho retorno constituía una "fórmula descontextualizada" (CEPAL, 2010: 174), parecía anticiparse a posibles críticas y réplicas a las propuestas elaboradas.

Una segunda explicación sobre el deterioro del empleo se debía no ya a la desregulación del empleo formal (CEPAL, 2006a), sino a la extensión de la informalidad, entendida bajo su definición clásica, como sector de baja productividad y fácil entrada (CEPAL, 2006b; 2010b). El crecimiento moderado y la escasa creación de empleo promovían el desplazamiento de la fuerza laboral hacia dicho sector, que cumplía la función de refugio ante el desempleo. La informalización se debía a la agudización de las brechas de productividad al interior de la economía (CEPAL, 2010a), es decir, al problema de la heterogeneidad estructural.

Según los documentos, la teoría clásica de la CEPAL había señalado correctamente que en el período 1950-1980 la heterogeneidad productiva había crecido en la región, como producto del proceso de industrialización y sus incrementos concentrados de productividad. Pero, al mismo tiempo, el sector moderno se había ampliado, abriendo perspectivas de mayor

homogeneidad de la estructura productiva. En cambio, desde 1980 la productividad se había estancado y sus incrementos se concentraron en los sectores productores de materias primas. Los sectores de menor productividad fueron segregados, deteriorándose la competitividad sistémica. La heterogeneidad productiva continuó siendo un problema ya en el siglo XXI, pese a la reactivación de la economía y del empleo. La CEPAL fue crítica, durante todo el período, de la primacía de los *commodities*: mientras que el sector exportador había incrementado su productividad, llegando a un nivel similar al de las economías avanzadas, se abrían las brechas con el resto de los sectores, que albergaban mayores niveles de ocupación.

La informalidad mantenía su inscripción productiva en la interpretación del organismo, delimitando un fenómeno distinto a la precariedad. El diagnóstico *bifronte* de los problemas de empleo, constituido por la precariedad y la informalidad, la desregulación radical y la agudización de la heterogeneidad estructural, explicaban lo que sucedía en el ámbito de la reproducción social. Durante todo el ciclo la cuestión de la desigualdad concentró la atención del organismo dado que, incluso luego de la bonanza económica experimentada entre 2003 y 2008, la pobreza relativa permanecía estable en comparación con la década de 1990.

La desigualdad podía explicarse por la constitución de “brechas de producción” (CEPAL, 2010a, 2010b), esto es, brechas de conocimiento, capacidades y desarrollo humano que explicaban las diferencias de productividad. Esto se expresaba, a su vez, en las brechas salariales: entre los trabajadores calificados y no calificados existían desigualdades en experiencia laboral, educación y formación que condicionaban sus diferentes inserciones en el mercado (CEPAL, 2006a, 2006b, 2015). Los efectos de esta trama de desigualdades eran brechas en el bienestar, en el acceso a servicios educativos y otros activos y en la autorrealización en el trabajo (CEPAL, 2006a, 2010a), generándose un “círculo vicioso” bajo el cual se reproducía la pobreza (CEPAL, 2006a). Este circuito constituía la desigualdad y señalaba que la acción sobre la distribución debía trascender la transferencia de ingresos e incluir el acceso a la educación y la formación laboral (CEPAL, 2006a, 2006b).

La crisis del año 2008 reforzó la problematización sobre la desigualdad³⁸ y su relación con la “cuestión política”. El problema no eran tanto las “consecuencias financieras” de la crisis, que podrían ser paliadas, sino “la conciencia planetaria adquirida (...) respecto de la arbitrariedad del modelo” y “la indignación que causan sus inequidades” (CEPAL, 2010a: 13). La desigualdad representaba una “herida” democrática y movilizaba la afirmación de la igualdad como “valor intrínseco” del modelo de desarrollo propuesto (CEPAL, 2010a: 13).

³⁸ Desde 2010, se editó una serie de publicaciones aglutinadas en la formulación “La hora de la igualdad”.

III. Recrear “el pegamento”.³⁹ La desigualdad y la cohesión social.

“Cuanto más nos recorre la desigualdad, más intenso es el anhelo de igualdad, sobre todo cuando la historia se quiebra en su continuidad, el mundo entero entra en crisis y el futuro reclama un punto de inflexión” (CEPAL, 2010a: 13).

A continuación nos dedicamos a un segundo "carril" de diagnósticos y explicaciones sobre la desigualdad, que no se enfocó en los problemas productivos y de empleo, sino en la reflexión sobre la corrosión de los procesos de integración social y las amenazas al orden e imaginario democráticos (CEPAL, 2007, 2010a, 2015).⁴⁰ El alcance de esta reflexión era de orden epocal: se divisaba una tensión inédita entre la creciente democratización de las sociedades latinoamericanas y los novedosos problemas de empleo y desigualdad. El nudo gordiano estaba dado por el hecho de que, mientras las transformaciones productivas habían afectado las formas vigentes de hacer y dar sentido al trabajo, las modalidades predominantes de integración continuaban centradas en el empleo regular. Por eso se planteaba “¿cuál relevo [podría existir] para recrear las anclas de la cohesión social?” (CEPAL, 2007: 21).

El mapa de la integración social se había alterado. Se habían transformado los *actores sociales*, pulverizándose los grandes sujetos colectivos (sindicatos y partidos políticos) y emergiendo una constelación de nuevas demandas. Se habían modificado las *expectativas* de movilidad social, ante el fracaso de la complementariedad supuesta entre capital simbólico y material, generando sentimientos de frustración e impotencia. Finalmente, se había producido una *mutación cultural*, que hacía estallar las diferencias –raciales, étnicas, de género-, movilizando formas de violencia y discriminación. Ello ponía en jaque las condiciones de integración sustentadas en derechos sociales asociados a la figura del trabajador. Se generaba un “casillero vacío”, que no se ocupaba por un nuevo precepto de justicia y distribución.

Las reformas de ajuste estructural no solo habían agudizado las desigualdades, sino que habían exacerbado una “cultura individualista”, incapaz de recrear el vínculo social. La sociedad se había polarizado y estallaban múltiples clivajes identitarios, asociados a pequeños grupos, que cristalizaban fronteras infranqueables entre colectivos (CEPAL, 2007). Emergen

³⁹ CEPAL, 2007: 23.

⁴⁰ La red de citaciones de los documentos nos señala una creciente preocupación por la estabilidad del orden democrático desde mediados de los años noventa. Hallamos referencias a estudios del PNUD sobre las percepciones de los ciudadanos latinoamericanos sobre el orden político y su confianza en la democracia y análisis de opinión pública de la consultora LatinBarómetro. Esta consultora es una entidad privada sostenida por fondos de la OEA, el BID, el PNUD, la Agencia Española de Cooperación Internacional, entre otros. Realiza encuestas en dieciocho países latinoamericanos desde 1996 hasta la actualidad. Extraído de: <http://www.latinobarometro.org>

en los textos las imágenes de las tribus urbanas y de los fenómenos de violencia que, más que una situación de anomia de tipo durkheimiano, representaban solidaridades restringidas. Entre ellos, existían “grupos sumergidos”, cuyas voz pública y oportunidades educativas y productivas eran exiguas. Para ellos la ciudadanía se encontraba reducida a una dimensión formal (el derecho a sufragar), incapaz de traducirse en una efectiva ciudadanía social.

La pobreza se reconceptualizaba en función de los problemas de la integración social, destacándose su dimensión cualitativa. Además de su dimensión socio-económica, constituía una condición de (sub)pertenencia, de “preciudadanía”: señalaba la participación limitada de un conjunto poblacional en el desarrollo, viéndose imposibilitada de acceder a niveles promedio de calidad de vida según los estándares vigentes (CEPAL, 2006a). La imposibilidad de satisfacer un umbral básico de necesidades tenía un efecto en cadena, restringiendo el ejercicio de otros derechos individuales. La pobreza asumía, así, un carácter *multidimensional* que explicaba su persistencia en el tiempo, al imbricarse diferentes tipos de carencias - materiales, sociales, simbólicas- que afectaban el capital humano y social.⁴¹ Por lo demás, expresaba las dificultades de competitividad sistémica (por las limitaciones de la estructura productiva para generar empleo) y movilizaba un problema de cohesión social, pues existía el riesgo de que se constituyeran solidaridades restringidas en torno a ella.

El régimen democrático se veía doblemente afectado. En su carácter de *imaginario* compartido, pues la brecha de expectativas deterioraba la idea de que la democracia era el orden capaz de asegurar niveles crecientes de bienestar. El desacople entre la ciudadanía política y la ciudadanía social generalizaba, para los técnicos de la CEPAL, la percepción de injusticia. Por otro lado, las múltiples y novedosas demandas, identidades y solidaridades ponían en tela de juicio la capacidad de la *institucionalidad* democrática de dirimir conflictos. Las desigualdades, se explicaba, “más allá de cierto punto, privan a muchos miembros de la sociedad a una real pertenencia a ésta” (CEPAL, 2007: 27). La titularidad de derechos sociales podía encarnar una integración efectiva y, así, renovar el “fundamento ético” de las democracias latinoamericanas en el nuevo siglo (CEPAL, 2006a, 2007, 2010a). El énfasis en la cohesión social reconocía, además, razones pragmáticas: constituía un medio para pacificar el camino hacia el crecimiento económico. Una ciudadanía más plena era, ante todo, “una prevención necesaria” (CEPAL, 2007: 148), una condición para el diálogo y la negociación.

La ciudadanía social se tornaba un imperativo que “ya no puede plantearse ni como posterior ni como secundaria respecto de la ciudadanía civil o política” (CEPAL, 2006a: 17),

⁴¹ Los déficits en capital humano y social explicaban la existencia de una pobreza estructural y duradera, a diferencia de aquella “transitoria” que era producto de las fluctuaciones económicas (CEPAL, 2006a).

y respecto del crecimiento, podríamos agregar. Esto completa el sentido de la idea de “derecho al desarrollo” y “desarrollo con derechos” que hemos expuesto anteriormente.

IV. De los pactos de cohesión a los de protección: la búsqueda de relevo del empleo como principio de inclusión

“La ecuación contributiva clásica entre empleo y protección social no cierra”
(CEPAL, 2012a: 285)

A partir de la premisa de que el empleo no podría volver a ser aquella “entrada universal y dinámica a los esquemas de protección social” en el mediano plazo (CEPAL, 2006a: 43), cobró sentido la idea de desanclar ciertas protecciones del principio contributivo. Cabe preguntarse qué protecciones, para qué sujetos y bajo qué condiciones, teniendo en cuenta que el trabajo decente continuaba siendo, para la CEPAL, la vía predilecta para cristalizar derechos sociales (CEPAL, 2012a, 2012b).

Confluían en este diagnóstico una serie de estudios sobre la inequidad del sistema de seguridad social: la cobertura basada en el empleo formal había excluido sistemáticamente a trabajadores informales, rurales y precarizados; mientras que el principio contributivo tendía a reproducir las desigualdades generadas en el mercado laboral, en lugar de repararlas. La crítica feminista había llamado la atención sobre la inadecuada representación de las mujeres en los perfiles cubiertos, pues la jefatura masculina organizaba las prestaciones. Además, se advertían “nuevos riesgos” a los que los sistemas clásicos no daban respuesta: principalmente la volatilidad de los ingresos por la movilidad laboral. Por otro lado, la institucionalidad de la seguridad social no parecía adecuarse a la “combinación (...) de seguridad y flexibilidad oportuna para asumir nuevos escenarios” productivos y laborales (CEPAL, 2007: 118). Las instituciones clásicas se habían basado en un énfasis en el aseguramiento de lugares sociales “fijos” (Dubet, 2011), cuyo efecto había sido el corporativismo de los actores ya establecidos, generando resistencias a “los nuevos retos de la globalización” (CEPAL, 2007: 118).

En su relevo, se proponía una “estrategia de flexiseguridades”⁴² (*ibíd.*) que actualizara la visión de las protecciones, de la cohesión y del trabajo. Para la CEPAL, la institucionalidad laboral estaba “en debate” (CEPAL, 2010: 173): debía actualizarse y adaptarse a los riesgos y oportunidades en ciernes para lograr las metas de productividad y protección propuestas.

⁴² La idea de distintos tipos de seguridad asociados al trabajo se vincula con la operacionalización del TD por parte de la OIT, desagregando siete tipos de seguridad/inseguridad (OIT, 2002). En relevo de la estabilidad y aseguramiento bienestarista, se pluralizaba el sentido asumido por la seguridad.

IV.a. Adaptabilidad y activación. Nuevas formas de la política laboral

Pese a los diagnósticos sobre la desestructuración de las formas de hacer trabajo a partir del cambio tecnológico-productivo, el empleo continuaba siendo un vector principal de la integración pues era mucho más que una actividad económica: constituía un medio para el desarrollo de las capacidades humanas, para la socialización y para la identidad de las personas. Ordenaba aportes y retribuciones, el pasaje de lo privado a lo público y de lo personal a lo colectivo (CEPAL, 2012b). En función del encadenamiento entre las características productivas, del empleo y de la protección, las políticas laborales se constituían en un espacio privilegiado para intervenir tanto en la productividad como, en palabras de la CEPAL, en la igualdad social (CEPAL, 2012a).

En este sentido, se valoraba el rol distributivo de la política laboral, núcleo de las condiciones de apropiación por parte de los trabajadores del producto generado. La negociación colectiva, el salario mínimo, la regulación de los despidos y el seguro de desempleo, eran instrumentos cuya validez el organismo defendía, frente a las críticas promovidas por el BM, que veremos más adelante. Se destacaba el rol “anticíclico” que podían tener las políticas laborales en contextos de crisis, fortaleciendo los ingresos mediante iniciativas de empleo público de emergencia. Las coyunturas recesivas, al inicio del período y desde el 2008, serían fundamentales en el rescate de su valor distributivo y protectorio.

El programa de cambio estructural de la CEPAL pugnaba por el incremento sostenido de la formalidad. En torno a este objetivo se aglutinaban políticas sectoriales diversas (CEPAL, 2010a): algunas, de tipo macroeconómico y de desarrollo productivo, debían tender a la ampliación del empleo productivo; otras, de “adaptabilidad” de la fuerza laboral, debían promover el aumento de la productividad del trabajo en todos los sectores; finalmente, las políticas activas de empleo estarían orientadas a la reinserción laboral de trabajadores desocupados e informales. La principal vía de reducción del empleo precario e informal estaba dada por la convergencia productiva y la ampliación del volumen de ocupación.

Simultáneamente, se señalaba que era preciso “re-regular” las relaciones laborales, según una perspectiva *aggiornada* de la formalidad laboral. La política laboral estaba llamada a intervenir en nuevos problemas en virtud de las transformaciones del mundo del trabajo: la descalificación y la adaptabilidad a perfiles productivos cambiantes. El Estado debía “asumir a cabalidad los retos que le plantea la sociedad del conocimiento” e intervenir sobre los rezagos y brechas en capacidades humanas (CEPAL, 2012a: 282-288). La adaptabilidad laboral consistía en hacer del aprendizaje y la capacitación una actividad “constante” y “de por vida” (CEPAL, 2012a), por lo que se proponía el ensamblaje entre políticas de empleo

pasivas y activas: por ejemplo, que los seguros de desempleo combinaran sus transferencias con actividades de capacitación (CEPAL, 2012a: 286).

La perspectiva de la “flexiseguridad” proponía una reorientación de la institucionalidad laboral, dirigida a internalizar el objetivo de incrementar la productividad del trabajo y gestionar la movilidad de la fuerza laboral. Ella se basaba en concepciones particulares tanto de la flexibilidad como de la seguridad. En cuanto a la primera, remitía a un proceso de transformación de largo plazo (cuasi epocal) de los modos de organización del trabajo social. Con una mirada crítica hacia las reformas neoliberales, la CEPAL señalaba que resultaba imperativo reorientar la flexibilización, removiendo sus componentes precarizadores y estableciendo modos de aseguramiento. Actualizando esta noción, la seguridad remitía a la estabilidad de ingresos y de acceso a servicios públicos en el marco de la promoción de la movilidad y reconversión laboral continuas. Se trataba de un pasaje del aseguramiento del puesto laboral al de la persona, de la protección laboral a la social (CEPAL, 2010a).

Las diferencias en la percepción de la seguridad, tanto en los países de la OCDE como en los latinoamericanos, indicarían una *mayor sensibilidad a la seguridad de los ingresos en comparación con la protección del empleo*, lo que podría explicarse por el hecho de que, para el grueso de los trabajadores, una pérdida de empleo frecuentemente se asocia con una caída del ingreso (...). Esto puede ser un riesgo mayor en países como los latinoamericanos y caribeños, donde, debido a los débiles sistemas de protección existentes, después de la pérdida de un empleo formal la única alternativa suele ser un trabajo de peor calidad en el sector informal. *En consecuencia y en vista de que no puede existir una seguridad de empleo absoluta, se enfatiza la importancia de la seguridad de los ingresos*. Cabe agregar que *una excesiva seguridad del empleo puede frenar actitudes que asumen niveles razonables de riesgo*, lo que tendería a detener las perspectivas de desarrollo, a nivel individual y de la sociedad (CEPAL, 2010a: 181; destacado propio)

Estas elaboraciones dan cuenta de la radical transformación del mundo del trabajo que diagnosticaba la CEPAL. Desde la crisis global del año 2008 comenzó a cobrar fuerza en sus documentos la idea de una crisis persistente del empleo. En este orden, las formas de trabajo consideradas como viables pasaron a regirse por el ideal de movilidad. Ello alteraba los instrumentos adecuados para regular el trabajo: volviendo al ejemplo del seguro de desempleo, su deber ser no era solo cubrir la contingencia de despido, sino conjurar el riesgo de descalificación, con el objetivo ideal de coadyuvar a una reinserción más productiva en el mercado laboral en el futuro. El empleo a tiempo completo y regular ya no debía –no podía– ser el modelo de empleo expectable. En su lugar, se visualizaban trayectorias móviles, aunque protegidas, para garantizar la seguridad de los trabajadores en cuanto a sus ingresos y calificaciones.

Sin embargo, el ideal de adaptabilidad se chocaba con el diagnóstico sobre las dificultades de reconversión productiva de los sectores informales, de su “paso a la modernidad” mediante

el incremento de la productividad y la incorporación de innovaciones tecnológicas. En este sentido, las prestaciones no contributivas, independientes del tipo de contratación y de inserción laboral, emergían como un instrumento capaz de ampliar la protección y ciudadanía social de estos colectivos, en tanto su posición laboral no conducía a la mejora de las protecciones ni de las condiciones de vida. La ciudadanía social podía recomponerse en base a dos pilares: una institucionalidad laboral que conservaba su centralidad, renovada en sus sentidos y diseños; y un principio complementario de protección no contributiva como vehículo de universalización de los derechos sociales, un umbral mínimo al que todo miembro de la sociedad debía acceder (CEPAL, 2006a). Se trataba de una opción “realista” (CEPAL, 2006a: 40), de acuerdo a los niveles de desarrollo alcanzados y proyectados, y en función del margen de distribución existente entre sectores sociales.

IV.b. El derecho a la protección: una discusión sobre la igualdad

La reconstrucción de la ciudadanía social a través de estos dos pilares implicaba una discusión ética sobre los principios de justicia y las nociones de igualdad. Se destacaba que no se trataba de una discusión puramente técnica sobre los niveles de ingreso y desarrollo necesarios para ampliar las protecciones, sino que su núcleo se ubicaba en el debate sobre los niveles de desigualdad tolerable y los fundamentos para reconstruir la igualdad (CEPAL, 2006a). Los técnicos polemizaban con el paradigma de la igualdad de oportunidades, cuestionando que se determinara a los méritos como único parámetro para la distribución. Se pugnaba por su complementariedad con la perspectiva de la igualdad de resultados.

La igualdad de derechos no erosiona la meritocracia ni desincentiva los esfuerzos individuales. Por el contrario, promueve un sentido de pertenencia que motiva a los agentes a contribuir al bien común y al progreso económico (...). Los Estados de bienestar más avanzados del mundo muestran precisamente ese complemento entre igualdad, protección social, solidaridad instituida y disposición positiva de los agentes. No niegan con ello las bondades del mercado sino que hacen del mercado una institución más inclusiva y con una mejor interacción (...). (CEPAL, 2010a: 12; destacado propio)

Democracia, ciudadanía e igualdad se encadenaban de forma estrecha: el ejercicio de la ciudadanía implicaba una igualdad “sustantiva” y no restringida a su dimensión puramente político-formal. Correspondía al Estado garantizar aquellos derechos elementales que -más allá de los políticos- eran condición de posibilidad del ejercicio ciudadano. La propuesta de establecer un “umbral mínimo de derechos” se relacionaba con esta visión, por la cual el establecimiento de ciertas garantías elementales convivía positivamente con el principio de correspondencia entre méritos y retribuciones. Se argumentaba que la complementariedad entre el paradigma de igualdad de oportunidades y de derechos fortalecería la disposición

positiva de los agentes al régimen democrático e incentivaría los esfuerzos.

La efectiva realización de la igualdad de oportunidades no podía prescindir de una “razonable igualdad de resultados”, cuya función era rectificar a lo largo de la vida de las personas los efectos de las desigualdades estructurales (CEPAL, 2010a: 45). Estos planteos daban centralidad a la intervención estatal sobre la distribución, que distingue a la CEPAL del resto de los organismos examinados, incluso de la propia OIT, de mayor proximidad. Era preciso reconsiderar su rol, abandonando las miradas dicotómicas entre Estado y mercado: “El mercado por sí solo no produce igualdad ni bienes públicos y tampoco se ocupa de la situación a largo plazo. (...) Postular una función más protagónica del Estado no significa negar la importancia de las funciones del mercado” (CEPAL, 2010: 234).

La igualdad de derechos, así concebida, pretendía recomponer la lesionada figura de “ciudadano”, desjerarquizada respecto de la de “consumidor” (CEPAL, 2010: 233). Esta búsqueda polemizaba con las teorías del capital humano. Pese a que esta categoría está presente en los documentos de nuestro *corpus*, se argumentaba que ella reducía las capacidades humanas a un puro valor económico, supeditando su realización al mercado y desconociendo la utilidad social de los sujetos más allá de dicho ámbito.

Los miembros de la sociedad *no pueden subordinar su bienestar a su “capital humano”*, vale decir, a la valorización de sus capacidades en una relación de oferta y demanda de trabajo, no solo por el acceso tan desigual a la educación y el conocimiento, sino porque *ejercemos aquí una opción política y valórica por la ciudadanía como eje de inclusión*. No adherimos a la premisa que está en el origen de la teoría del capital humano, a saber, que el eje de inclusión es el ajuste meritocrático en el mercado laboral y no la ciudadanía como titularidad de derechos. (CEPAL, 2010a: 43; destacado propio).

La combinación de méritos y garantías expresa la nueva mirada que retomaba y reactualizaba el bienestarismo, recuperando instrumentos de su modelo de Estado e introduciendo otros novedosos.

Los principios que caracterizaron a los Estados de Bienestar en la posguerra *recuperan terreno* con respecto a las miradas más individualistas y centradas en el mercado (...). Lo hacen de la mano de *innovaciones prácticas y teóricas*, donde la idea de *capital social, cohesión social y aseguramiento* frente al riesgo reingresan en el debate y el diseño de políticas públicas. (...) (CEPAL, 2010a: 192; destacado propio).

IV.c. Universalizar los derechos a partir de “mínimos civilizatorios”

La noción de “mínimos civilizatorios”, tomada de Bobbio (CEPAL, 2007), sintetizó el modo propuesto de universalizar los derechos sociales y extender la ciudadanía social, ante los límites del empleo como vector de integración. La propuesta de Bobbio se sustentaba en la complementariedad entre el paradigma de la igualdad de oportunidades y las compensaciones por la trayectoria, asociadas al paradigma de la igualdad de resultados. La vida “como

iguales” podía realizarse mediante una serie de garantías para acceder a las mismas oportunidades de participar en la vida colectiva. La ciudadanía prescribía el acceso a “umbrales de bienestar social y reconocimiento” garantizados a todos, “independientemente de [los] logros individuales y recursos monetarios” (CEPAL, 2010a: 11). Los mínimos civilizatorios se institucionalizarían de forma progresiva y gradual, cristalizando un nuevo pacto de protección basado en la solidaridad, eficiencia y universalidad. ¿Cómo llegaban a complementarse estos tres principios?

Para comprender este punto, la idea de mínimos resulta clave. La universalización de la protección en la que se basaba el nuevo pacto "no significa que todo beneficio sea universalizable, sino que la sociedad fija, a través del diálogo entre actores, los *estándares* de calidad y cobertura que deben garantizarse a todos sus miembros" (CEPAL, 2006a: 38; destacado propio). La discusión sobre estos estándares básicos hallaba su razón de ser en la existencia de población no cubierta, en las lagunas de ciudadanía social. El tratamiento de la CEPAL sobre este problema se aproximaba al realizado por otros organismos, en tanto la propuesta de “mínimos” se destinaba a la población desocupada e informal y, al mismo tiempo, se diferenciaba de dichos abordajes al incorporar la reflexión sobre la igualdad social.

En esta línea, cobran sentido los debates sobre una nueva forma de concebir la relación entre focalización y universalidad. La propuesta de los mínimos civilizatorios se sustentaba en que el proceso de cambio estructural y de ampliación de la ciudadanía social debía contemplar, en sus primeros momentos, políticas especialmente dirigidas a la población con menores derechos y protecciones. Se buscaba argumentar que esta orientación no resultaba contradictoria con la universalidad sino que, por el contrario, contribuía a su realización:

Dado que las desigualdades (...) no solo se corrigen con medidas que fomentan la igualdad de oportunidades, sino también de trayectorias, la selectividad y la discriminación positiva pueden intervenir (...) para que las “oportunidades al inicio” sean más equitativas [y] para hacer menos desiguales los resultados. (...) Las personas de distintos orígenes y entornos de socialización, o determinados geográfica o adscriptivamente, encuentran mayores obstáculos para aprovechar las oportunidades existentes. (CEPAL, 2006a: 20).

La selectividad, entonces, concretaba la combinación postulada entre los paradigmas de la igualdad de resultados y de oportunidades, con los objetivos de compensar desigualdades estructurales y de tender hacia una ampliación progresiva de la titularidad de los derechos sociales en los sectores más desfavorecidos.

Concebir la protección social como una política universal que da acceso igualitario a todos los ciudadanos no implica proveer servicios uniformes para una población heterogénea, sino adaptar dichos servicios para cubrir brechas diferenciadas y asegurar a todos el goce de los derechos. De esta manera, la orientación universalista no está reñida con la focalización, sino que la segunda está al servicio de la primera, sobre la base del

reconocimiento de las diferentes condiciones en que se encuentran las personas (por edad, sexo, raza, etnia, nivel socioeconómico o situación laboral, entre otras). (CEPAL, 2015: 71; destacado propio)

Una de las preocupaciones que expresaban los técnicos cepalinos era la de no justificar, mediante el rescate de la selectividad, una política de Estado que solo proveyera servicios y prestaciones a los pobres, pues eso contradeciría "abiertamente el carácter universal de los derechos sociales" (CEPAL, 2006a: 21). Si la focalización se prolongaba de manera indefinida se corría el riesgo de instituir:

(...) un régimen segmentado en cuanto a la calidad de las prestaciones (educación para pobres y para el resto, salud para pobres y para el resto) con lo que se refuerzan desigualdades de trayectoria y de resultado entre los pobres y los demás, por más que se igualen las oportunidades de acceso" (CEPAL, 2006a: 36).

En este punto, se polemizaba con perspectivas como las del BM, en las que los servicios estatales se pensaban circunscriptos a la población pobre. Se planteaba que ello desatendería a las capas medias de la sociedad, que se encontraban en una situación endeble, luego del ascenso social experimentado durante los años de recomposición y bonanza económica (CEPAL, 2006a: 20). La preocupación por las clases medias es relevante en los documentos, pues se consideraba que éstas se habían ampliado incorporando de forma frágil a nuevos contingentes de trabajadores y, además, porque se las consideraba cruciales para consolidar los nuevos pactos de protección.

De acuerdo con estas preocupaciones, se enfatizaba que las transferencias no contributivas debían ser estables y adecuadas en montos y se polemizaba respecto de la cuestión de los desincentivos al trabajo. Se argumentaba que la evidencia empírica sobre los programas de ingresos condicionados advertían que, al interior del universo de usuarios, se producía un incremento de la actividad. Las perspectivas que enfatizaban los desincentivos al trabajo para minimizar las transferencias adoptaban una comprensión errónea sobre las condiciones en que las personas se orientaban al mercado laboral e incurrían en un uso incorrecto de los incentivos. La CEPAL era contundente al rechazar la posibilidad de incurrir en exclusiones al aseguramiento, justificándolas en una cuestión de incentivos (2010a: 208). Para el organismo, "los ingresos básicos garantizados" podían favorecer "la inserción presente y futura de la población en el mercado [laboral]" de manera sostenible (CEPAL, 2010a: 209).

Sin embargo, los documentos no dejaban de evaluar el efecto de estas transferencias en la constitución de un estado de "dependencia". No se trataba de que la calidad de las prestaciones fuese tan elevada como para desmotivar el trabajo, sino de que la dependencia podría originarse en la desvinculación sostenida respecto del mundo laboral. En consecuencia, podrían constituirse existencias solventadas casi exclusivamente con prestaciones públicas,

cuyo revés en términos subjetivos sería la pérdida de autonomía, entendida como una de las mayores trampas de la pobreza.

A partir de cierto nivel de desarrollo es importante que la focalización no implique *confinar a los pobres a vivir de la ayuda estatal*, manteniéndolos fuera de los circuitos de integración social, sobre todo de autosustentación mediante el empleo (...). *Los incentivos al trabajo y a la calificación son indispensables para contrarrestar los efectos no deseados de la focalización*, entre otros “la trampa de la pobreza”, en virtud de la cual los pobres se perpetúan como dependientes en calidad de beneficiarios de políticas o programas focalizados. (CEPAL, 2006a: 36; destacado propio).

Para neutralizar este riesgo, las transferencias debían yuxtaponerse con políticas de activación, que fomentasen las calificaciones y el contacto con el mundo laboral. Por eso, las propuestas para concretar los mínimos civilizatorios se ligaron a programas de transferencia condicionada de ingresos y redes de protección orientadas a la activación de capital humano y social (CEPAL, 2006a, 2010a, 2015). Las condicionalidades de estos programas se postulaban como un modo de establecer "derechos y obligaciones" (CEPAL, 2015: 69), allí donde el empleo no estuviera presente como principio integrador. Uno de los ejes de interrogación, que permanecen abiertos en el último documento de nuestra serie, del año 2015, es cómo compatibilizar los diferentes objetivos de estas políticas, de modo que los de activación sean adecuadamente cubiertos, tanto como los de ingresos. Y, por lo tanto, cómo determinar el momento de egreso de la población de estos dispositivos: ¿sería al resolver la problemática de ingresos?, en ese caso ¿en función de qué indicador se determinaría el nivel de ingresos adecuado?; o bien, ¿sería en función del capital social y humano acumulado?

Conclusiones

Hacia fines de 1990, la CEPAL identificaba una crisis en el modelo de globalización financiera, en función del despliegue de tensiones entre sus dimensiones económica, política y cultural, afectando la existencia social y la legitimidad de la forma democrática. Se trataba, entonces, de construir una nueva institucionalidad que reorientara este proceso, alterando el patrón de especialización financiero. La política era valorada como herramienta de cambio y el Estado como *locus* principal para la elaboración de los nuevos consensos.

La tensión relativa al modelo de globalización señalaba la necesidad de ocuparse de “lo social”, esto es, de gestionar la temporalidad del cambio económico para resguardar la sociedad. Lo social condensaba múltiples preocupaciones: por la estabilidad política, la mayor eficiencia de los procesos productivos y la realización de las expectativas sociales. Se anudaban en sus tematizaciones la sostenibilidad política y económica del programa de desarrollo, lo que exigía rearticular la ciudadanía política y social. Por esta razón, la

desigualdad y la inseguridad socio-económica se tornaron sustanciales como problemas a intervenir. Dado que ya no era posible pensar la existencia de una relación espontánea entre crecimiento y equidad, correspondía a los Estados nacionales y el sistema multilateral gestar alternativas óptimas para construir vínculos sinérgicos entre Estado y sector privado, productividad y salarios, eficacia *schumpeteriana* y *keynesiana*.

Los problemas de precariedad e informalidad, que modelaban una nueva inseguridad, se explicaban por el fervor desregulador del “ajuste estructural” y el ascenso de nuevos modos de producir y organizar el trabajo. Pese al rescate de la igualdad como valor en sí mismo y de otros sentidos asociados al bienestarismo (como el valor social del empleo productivo), las herramientas políticas de los Estados Sociales eran vistas como anacrónicas, en virtud de los nuevos riesgos sociales y de la identificación de diferencias raciales y de género poco ponderadas por aquellas protecciones ancladas en la figura homogénea y corporativa del “trabajador”. En este orden, la ciudadanía social (y la categoría misma de “ciudadano”) podría recomponerse reformulando la institucionalidad laboral y añadiendo un principio de inclusión complementario al empleo, la protección no contributiva.

Las estrategias de “flexiseguridad” encarnaron concepciones particulares de flexibilidad y de seguridad que modelaban una imagen diferente de la nueva formalidad, posible y deseable, según el imperativo de “adaptabilidad” de la fuerza laboral. Se establecía un pasaje desde la protección del puesto de trabajo hacia la protección de la persona durante el ciclo de vida. Desde esta perspectiva, se propuso una red de protecciones y servicios que universalizara los derechos sociales, especialmente para aquellos excluidos del empleo formal, los trabajadores informales y desocupados. De este modo, las discusiones se desplegaron en relación con las características que estos “mínimos civilizatorios” debían asumir, tanto para no establecer “ciudadanías” devaluadas, como para alentar existencias autosustentadas.

La centralidad del empleo y de las garantías estatales era el marco en el que se introducían algunos elementos ligados al paradigma de la igualdad de oportunidades. Esta particular combinación, que no puede comprenderse por fuera de la polémica con aquellas concepciones ancladas en la recompensa al mérito, era receptiva a los “conflictos y debates” que suponía establecer una nueva ecuación entre empleo y protección (CEPAL, 2012b: 24), pues si no era a través del empleo ¿qué aportes del sujeto fundamentarían su protección de parte de la sociedad? La tensión en torno a este interrogante es permanente.

Capítulo 3: La informalidad como cuestión de (des)incentivos en la interpretación del BM. Entre la reforma del trabajo y el tratamiento de la pobreza

A diferencia de las programáticas analizadas previamente, en las que informalidad fue un núcleo central, la producción del BM resulta más esquivada. Si bien hallamos menciones a ella, su peso en las explicaciones de los problemas sociales se diluye y su tematización se entretiene con fenómenos no ligados inmediatamente al trabajo. “Atrapar” las problematizaciones sobre la informalidad nos llevó a desplazarnos por *otros* temas y problemas.

El BM fue creado en 1944, junto con otros organismos de crédito, en el marco del pacto *Bretton Woods*, con el objetivo de aportar recursos financieros para la reconstrucción europea. Cuando el gobierno americano se ocupó directamente de dicho objetivo, a través del Plan *Marshall*, los préstamos del BM se concentraron en los llamados “países en desarrollo”. Durante 1960 se dirigieron hacia América Latina caudalosos “créditos de inversión”, destinados a obras de infraestructura asociadas a los procesos de industrialización (Corbalán, 2002; Murillo, 2005).⁴³ El BM se constituyó en una intersección entre el sistema financiero y las organizaciones de desarrollo (Orlansky, 1998; Corbalán, 2002; Murillo, 2005).

Hacia 1970 se produjo una nueva reestructuración de la banca internacional, cuando progresivamente comenzó a generarse un consenso intelectual y político sobre un nuevo fundamento de la acumulación de riqueza: la *integración* económica.⁴⁴ Se postulaba que el crecimiento sería producto de la interdependencia cooperativa entre las potencias, de ellas con los países “en desarrollo” y, al interior de los países, entre agentes económicos y grupos sociales. Se presentaba una imagen armónica y homogénea de las relaciones de intercambio⁴⁵ y del modelo económico en ciernes, en el que las empresas multinacionales eran centrales y los Estados nacionales emergían como actores limitativos. La innovación productiva permanente suponía y demandaba “flexibilidad” en las regulaciones y en las prácticas de los agentes económicos, en definitiva, en las subjetividades de los trabajadores “pues son ellos quienes producen y consumen” (Murillo, 2005: 17).

La región latinoamericana era objeto de preocupación porque podía agregar un eje de

⁴³ Entonces nacieron los bancos regionales, como el BID, asociados a la labor del BM.

⁴⁴ Diversas autoras analizan el rol que tuvo en este proceso la conformación de la Comisión Trilateral, mencionada en la introducción de la Primera Parte de la tesis (v.gr. Corbalán, 2002; Murillo, 2005). Por ejemplo, Corbalán señala que sus propuestas respecto del rol a asumir por la banca internacional en el nuevo orden global fueron relevantes en la reconfiguración de la misma desde los años setenta, como veremos a continuación.

⁴⁵ Las relaciones estructurales de dependencia entre naciones eran obliteradas en este enfoque en el que “el concepto de que los beneficios pueden ser aumentados para todos mediante la cooperación se basa en la noción de suma positiva (...), superadora de aquella de que (...) ‘un grupo podía mejorar su posición sólo mediante el robo o la explotación de otros grupos’” (1977, Grupo Monetario Trilateral en Corbalán, 2002: 29).

conflicto Norte-Sur, al ya existente eje Este-Oeste del escenario de bipolaridad de la Guerra Fría. A su vez, la extensión de la pobreza en estos países podía tornarse un factor desestabilizante y afectar la apuesta colaborativa.⁴⁶ Entonces, la banca internacional comenzó a asumir un rol activo en la difusión de las orientaciones prácticas y discursivas del nuevo orden global. Para ello fue central el cambio en el método de financiamiento, mediante los “créditos de base política” (Corbalán, 2002:68), que se otorgaban a condición de la implementación de políticas de ajuste estructural. Bajo este disciplinamiento, el BM y el FMI se convirtieron en “supervisores mundiales” (Grassi, 2004: 63) de la implementación del ajuste estructural en las economías latinoamericanas. Su legitimidad radicaba en que se habían vuelto una “referencia indispensable de la teoría económica, social y los estudios sobre el desarrollo” (Murillo, 2005: 25). El BM se propuso como caldera de ideas para superar “la crisis del pensamiento económico tradicional en América Latina”⁴⁷ (Borzese, Gianatelli, Ruiz, 2005: 41) y reconstruir un arsenal teórico-metodológico sobre el desarrollo.

En Argentina, los créditos del BM fueron esporádicos hasta los años ochenta. Entonces, el gobierno alfonsinista⁴⁸ abrió un proceso de diálogo a fin de contar con asistencia técnica para resolver lo que se entendía como una crisis eminentemente fiscal y del sector público. Los créditos obtenidos se orientaron a programas de estabilización de precios y del tipo de cambio. Desde el primer gobierno menemista⁴⁹ se transformó de manera sustantiva la relación con el BM, en función de la obtención de nuevos fondos crediticios. Entonces, en función de restablecer los pagos de la deuda externa y lograr el equilibrio fiscal, el gobierno anunció una agenda combinada de privatizaciones de servicios públicos y sistemas de protección, flexibilidad en el trabajo y reducción del gasto social (Grassi, 2003). La aplicación estricta de las políticas promovidas por el Consenso de Washington⁵⁰ fue calificada como “un éxito” por las autoridades del BM. Dado que sus “costos sociales” eran cada vez mayores las políticas de “lucha contra la pobreza” adquirieron centralidad.

Como veremos en la próxima parte de la tesis, en el marco de la crisis de los años 2001/2,

⁴⁶ La Comisión Trilateral enfatizaba la relevancia de la región en el ascendente modelo de acumulación, como mercado para las exportaciones de los países centrales y fuente de materias primas (Corbalán, 2002). No era ajeno a estas preocupaciones el desarrollo de movimientos políticos en el Sur global, de identidad antiimperialista, y en ocasiones anticapitalista.

⁴⁷ Según este argumento, había entrado en crisis la matriz de pensamiento que había orientado los procesos sustitutivos de importaciones y los modelos de Estado Social, planificadores de la economía.

⁴⁸ Raúl Alfonsín fue presidente entre los años 1983 y 1989, siendo el gobierno de la transición democrática luego de la última dictadura cívico-militar en Argentina.

⁴⁹ Carlos Menem tuvo dos mandatos presidenciales: 1989- 1995; 1995- 1999.

⁵⁰ En 1989 se sancionó la Ley de Emergencia Económica y la de Reforma del Estado, puntas de lanza para avanzar en el proceso de apertura y privatización. Dos años más tarde, el Plan de Convertibilidad articuló las distintas áreas de reforma promovidas por el Consenso de Washington: fiscal, comercial, laboral, del sector público y del sistema de seguridad social.

la legitimidad de la banca internacional fue puesta en cuestión en el país. Desde fines de 1990, el BM y otros organismos impulsores de las reformas desplegadas comenzaron a producir ciertas reformulaciones en sus programáticas, al calor de la creciente conflictividad social y política que se experimentaba en toda la región. Nos ocuparemos de ellas en lo que sigue.

I. Más allá del Consenso de Washington: hacia una reforma de las instituciones

Hacia 1995, el BM concebía la globalización como un movimiento, natural y universal, de liberalización de los mercados y de cambio tecnológico, que transformaba sustantivamente la integración económica global. La integración de los “países en desarrollo” dependería del logro de mayor productividad y del sostenimiento de “políticas económicas sanas” (BM, 1995: 7). Por el contrario, su fracaso, sería producto de los desaciertos en la gestión política.

Entonces se reconocía que un “riesgo” del “impulso universal” de la integración era la agudización de las desigualdades (BM, 1995: 7), pues el crecimiento conllevaba un proceso inmanente de “destrucción creativa” –nacional y global- de aquellas empresas no competitivas y poco productivas, con el consecuente desplazamiento de sus trabajadores.⁵¹ Pese a ello, se consideraba que nada era más gravoso que quedar por fuera del “crecimiento orientado al exterior” (BM, 1995: 5), definido como la única vía sostenible de incrementar el bienestar en el largo plazo. En una confrontación directa con la “retórica populista” (BM, 1995: 9), se advertía que ningún proceso de crecimiento podía estar exento de costos, representados bajo un manto de naturalidad e inevitabilidad. El Estado resultaba una condición para el despliegue del crecimiento aunque, si su orientación era inadecuada, se volvía uno de los principales obstáculos. Esta ambivalencia naturalizaba el modelo de Estado valorado, al punto que el equilibrio fiscal se calificaba como un estado (o Estado) de salud.

A fines de la década, distintos documentos evaluaban los resultados las reformas inspiradas en este enfoque. Aunque se destacaban niveles positivos de crecimiento en comparación con la década perdida de 1980, se señalaba que estos habían sido modestos y poco significativos para el desarrollo social (Burki y Perry, 1998a). La distribución de ingresos en algunos países no había mejorado y en otros había empeorado, por lo cual los índices de pobreza se mantenían en “niveles inaceptablemente altos” (Burki y Perry, 1998a: 2). También se identificaba la extensión de la “inseguridad económica” más allá de los sectores pobres, a partir de la creciente “inseguridad laboral” (Burki y Perry, 1998a: 2). La desigualdad se

⁵¹ La naturalidad de este proceso se explica por la definición de la competencia como un impulso propio de los agentes económicos (trabajadores, empleadores, empresas), propulsor del desarrollo.

explicaba por una novedosa “brecha salarial” entre trabajadores calificados y no calificados (Burki y Perry, 1998a: 1). Los diagnósticos sociales señalaban la “deuda pendiente” de las reformas, uno de los principales ejes de autocrítica y reelaboración (Burki y Perry, 1998b).

Más allá del Consenso de Washington es el título de un documento del año 1998, que recogía el debate entre especialistas de distintas partes del mundo y expertos del BM sobre este punto.⁵² Este enunciado remitía a la necesidad de incorporar una dimensión de los procesos de desarrollo que el pensamiento económico había “ignorado” hasta entonces (BM, 1998a: 127): sus bases institucionales. La Teoría del Derrame, que pronosticaba el desborde de los beneficios de la acumulación privada a distintas capas de la población, mostraba sus fallas, pues entre el crecimiento y el bienestar se había desplegado un problema institucional que había minado su relación positiva. Se afirmaba que “las instituciones importan para el desarrollo” (Burki y Perry, 1998a: 11) y por ello la *calidad* del crecimiento se constituyó en objeto de reflexión: era preciso atender a las desigualdades que impedían que el progreso económico se extendiera en toda la sociedad. Ellas se originaban en fallas del mercado y/o del Estado que reproducían la inequidad (Burki y Perry, 1998b).

El reconocimiento de la imperfección del mercado alteraba la infalibilidad que se le había atribuido como asignador de recursos. Este planteo se alimentaba del enfoque de la Nueva Economía Institucional, que definía las instituciones como esquemas organizativos responsables de los incentivos para el comportamiento de individuos y organizaciones. Por su parte, la Economía del Comportamiento⁵³ desmitificaba la figura del *homo economicus* y la orientación exclusivamente racional de los comportamientos, advirtiendo factores contextuales que determinaban la acción. Se vislumbraba, entonces, una intervención legítima del Estado en el resguardo de los incentivos orientados a la productividad y la competitividad.

⁵² En distintos eventos especializados también tenían lugar estas discusiones, arribándose al consenso de la centralidad de la pobreza como asunto a atender (Burki y Perry, 1998a). En los documentos del BM se retomaba a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague (1995); la Segunda Cumbre de las Américas y la Declaración de Santiago firmada allí, que fijaba la “superación de la pobreza” como “el reto más grande del hemisferio” (1997); y los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (2000).

⁵³ La economía del comportamiento tiene antecedentes en la década de 1970 pero pasó a primera plana en 2002, cuando un psicólogo y un economista ganaron el Premio Nobel de Economía por introducir la investigación psicológica en el análisis económico de la toma de decisiones. Se presentaba como una nueva disciplina en virtud de la intersección propuesta entre economía y psicología. Al descentrarse la racionalidad de las acciones individuales, era preciso construir esquemas para anticiparlas, mediante experimentos interactivos. A través de ellos, se argumentaba y buscaba demostrar que, en los “cálculos” efectuados por los individuos, se ponderaban factores subjetivos (como la inercia, la dejadez, la impaciencia, la aversión al riesgo) y contextuales. La importancia de esta disciplina se vinculaba a la idea predominante acerca del rol estatal: un moldeador de los incentivos. Era preciso entender los mecanismos subjetivos por los cuales los individuos determinaban sus acciones para poder incidir en ellas. O, en palabras de técnicos del BID, “lograr cambios de comportamiento a bajo costo” (Bosch *et al.*, 2013: 136). Pese a que en los documentos relevados del BM hay referencias a los preceptos de esta disciplina, son los documentos del BID los que ofrecen una versión sistemática de la misma como fundamento de la perspectiva adoptada por el organismo.

Para ello, éste debía volverse eficiente, efectivo y, sobre todo, transparente y creíble. El atraso institucional era una nueva faceta del subdesarrollo a revertir (Burki y Perry, 1998b).⁵⁴

Más allá de estos puntos, se afirmaba que la inequidad no podría resolverse sino adoptando medidas sistemáticas sobre la pobreza, lo que le daría a los procesos de crecimiento una “base amplia” (BM, 1998a, 1998b). La recomendación de estas medidas convivía con el diagnóstico de que la reducción generalizada y sostenida de la pobreza era una “perspectiva poco probable” (Burki y Perry, 1998b: 106), aunque llamativamente dicha afirmación no se respaldaba en evidencia empírica. El único “sesgo de esperanza” se basaba en la posibilidad de controlarla y reducirla durante una “larga marcha” de reformas institucionales (Burki y Perry, 1998b: 117). Ése era el horizonte “social” del modelo económico propuesto.

La “hora de la reforma institucional” expresa un cambio de orientación de alcance estratégico en pos de la continuidad del proceso de apertura e integración económica. “Más allá del Consenso de Washington” significaba ir “más allá” de las reformas de primera generación, conservando sus objetivos y haciéndolos avanzar allí donde éstas habían evidenciado fallas. En palabras del BM, se trataba de una comprensión “más acabada” y “adecuada del desarrollo”, producto de un “aprendizaje”, “corrigiendo” la vulnerabilidad – económica y de los sujetos- para un crecimiento más integrado (BM, 2000: 195).

El “cambio de percepción” sobre el crecimiento se presentaba como una demanda del curso mismo de la globalización (BM, 1998a, 1998b:4), revistiendo de naturalidad a una conflictiva trama de demandas y conflictos sociales, que era tematizada en pos de ser intervenida.⁵⁵ “La hora de la reforma institucional” señala el peso que cobrarían para la explicación de los problemas sociales y las propuestas de intervención “los incentivos conductuales de los individuos y organizaciones (...)” (Burki, S. y Perry, G., 1998a: 5).

II. La centralidad de la pobreza en la agenda del BM.

Los primeros documentos de la serie están atravesados por el problema de la desigualdad de ingresos (Burki y Perry, 1998a, 1998b; BM, 2001, 2004b, 2006a). Prontamente, las tematizaciones sobre la desigualdad se circunscribieron al problema de la pobreza. Desde 2001, se sistematizó un nuevo enfoque para su reducción, que se justificaba en el principio de

⁵⁴ La “Nueva Administración Pública” proponía la adopción en el Estado de pautas organizativas que simularan condiciones de mercado, orientadas al desempeño y el servicio al cliente (Burki y Perry, 1998a).

⁵⁵ Al respecto, emergen numerosas marcas de coyuntura en los textos: oleadas de protestas (BM, 2000a); controversias académicas y políticas relativas a la globalización (BM, 2000a, 2002b), crisis financieras y recesiones en algunos países latinoamericanos (Burki y Perry, 1998a).

equidad, el que determinó el sentido de las referencias a la “igualdad” por parte del BM.

Equidad no es lo mismo que la igualdad de ingresos, o en estado de salud, o en ningún otro resultado final específico. Es la búsqueda de una situación en la que el esfuerzo, las preferencias y las iniciativas personales –y no el entorno familiar, la casta, la raza o el género– expliquen las diferencias de logros económicos entre las personas. Una situación en la que (...) todos tengan acceso a los servicios públicos y a la infraestructura para elevar su productividad y sus oportunidades de éxito en los mercados (BM, 2006a: 56).

En tanto el eje de la cuestión social se desplazaba desde el planteo fugaz de la desigualdad hacia la pobreza, el sujeto de las acciones sociales fueron los grupos pobres y no el conjunto de la sociedad. La pauta distributiva a perseguir no era “dar a todos lo mismo” sino atender a los que menos tienen mediante una serie de servicios considerados básicos, a fin de igualar sus “oportunidades” de elevar la productividad y participar en los mercados. Es decir, “dar más (de lo elemental), a los que menos tienen” para nivelar el campo de juego económico.⁵⁶ La equidad no anulaba la existencia de desigualdades, si éstas se fundaban en esfuerzos y talentos diferenciados: igualdad y desigualdad dejaban de tratarse como opuestos. Las desigualdades “negativas” a combatir se originaban en la suspensión de la competencia, mediante formas de acaparamiento de poder político y económico, posibilitadas por fallas de las instituciones públicas. Al suspender la competencia, ellas desincentivaban la productividad y, así, perjudicaban el desarrollo y afectaban al conjunto social.

Una distribución de ingresos en la que unas personas son mucho más ricas que otras debido a que, ante oportunidades similares, las más ricas han trabajado mucho más duro puede considerarse justa. Pero la misma distribución de ingresos puede considerarse injusta si ha sido generada gracias a que el grupo más rico tuvo acceso a escuelas o empleos mucho mejores, únicamente debido a su riqueza. (BM, 2006a: 61)

La pobreza representaba un caso extremo de desigualdades perniciosas para la sociedad: constituía un desperdicio de potencial productivo así como un problema para la estabilidad política y la cohesión de la sociedad (BM, 1998, 2000, 2001, 2006a). La cohesión se pensaba como un concepto de valor pragmático, que señalaba el medio para el crecimiento, más que un fin en sí mismo. Remitía al balance entre las “externalidades positivas” del capital social y las negativas, dadas por solidaridades restringidas o identidades anómicas (BID, 2006). La fragmentación social constituía un estado de aislamiento e indiferencia entre grupos sociales, peligroso económica y políticamente. El nuevo enfoque de reducción de la pobreza se inspiraba en una imagen ideal sobre el tipo de participación de los pobres en el conjunto social, su subjetividad y sociabilidad. Ya no debían ser atendidos como “perdedores transitorios” sino como parte activa del crecimiento y de la sociedad, a condición de que asumieran un comportamiento productivo y una actitud colaborativa.

⁵⁶ Mintegiaga y Ramírez (2007) desarrollan una interesante reflexión sobre los principios de igualdad y equidad y el monopolio del último sobre el primero en la matriz de pensamiento neoliberal. También Danani (2008) desarrolla el principio de equidad que relevó al de la igualdad durante los años noventa.

La elaboración de una nueva estrategia para reducir la pobreza se vio acompañada de una redefinición del fenómeno, que buscaba superar algunos problemas de su concepción “tradicional”. Ésta entendía la pobreza como un estado fundamentalmente socioeconómico, en función de un umbral de ingresos y consumos elementales. Dado que dicho umbral era arbitrario, se habían incorporado indicadores de salud y educación que, sin embargo, para los técnicos del BM no fueron suficientes para lograr una comprensión acabada del fenómeno. Primero, porque no era posible adoptar una mirada *preventiva* sobre la pobreza, pues los indicadores la captaban únicamente cuando ésta ya se hubiera consumado. Además, se dejaban de lado múltiples aspectos de la distribución que trascendían los ingresos (BM, 2001). Se argumentaba que el nuevo escenario exigía actualizar las miradas teóricas, lo que sugiere una revisión de las causalidades sobre la pobreza y sus “soluciones” esperables.

Así, esta definición tradicional fue ampliada, para mirar -además de ingresos y consumos- las capacidades y las privaciones, adoptándose la perspectiva del “Manejo Social del Riesgo” (MSR), trabajada por expertos del BM desde el año 2000 (Holzman, R. y Jorgensen, S., 2000). Según éste, la pobreza se definía como una situación de mayor exposición al riesgo, explicada por el menor acceso a instrumentos adecuados para su manejo eficiente. Su causa no era la existencia de riesgos en sí misma ni tampoco la carencia total de instrumentos para gestionarlos, lo que se consideraba una percepción errónea sobre las estrategias de reproducción de las personas pobres. La pobreza se explicaba por la *ineficacia* de los instrumentos a disposición de estos grupos sociales y sus consecuencias negativas en la rentabilidad futura de sus “activos”.⁵⁷ Se resaltaba la dimensión temporal del fenómeno, lo que explica su reemplazo progresivo por el concepto de vulnerabilidad, que remitía tanto a un estado como a un proceso.⁵⁸

El eje del problema de la distribución se ubicaba en los instrumentos de gestión de riesgos, desplazándose desde los ingresos hacia otros “activos”, entre los que se contemplaban capacidades humanas, redes sociales y diversos patrimonios físicos y financieros.

II.a. La pobreza como dependencia: el ideal de autonomía

Los documentos transmitían una imagen trágica: la población en condición de pobreza se encontraba más afectada por los riesgos que otros segmentos, pero no tenían la posibilidad de

⁵⁷ Por ejemplo, se explicaba que, ante situaciones de crisis, la población pobre recurría a la venta de propiedades para la obtención de ingresos extra, o al retiro de niños del sistema educativo para que realizaran actividades laborales. Estos instrumentos de gestión de riesgo tenían efectos adversos en el futuro.

⁵⁸ Cobra sentido la distinción realizada en el diseño de estrategias entre la pobreza transitoria (como producto del impacto de crisis) y la extrema o estructural, que señalaba un proceso de reproducción entre generaciones.

aprovechar las oportunidades de la globalización, dada la baja productividad de sus activos.

La aversión al riesgo era una causa principal de la reproducción de la pobreza en el tiempo:

(...) No tener la capacidad de sobrevivir hace que los pobres sean adversos al riesgo y como consecuencia, renuentes a involucrarse en actividades que implican mayor riesgo y mayor rentabilidad. (...) Sin la oportunidad de tomar riesgos e involucrarse en una producción más lucrativa, es probable que estos individuos y sus hijos vivan perpetuamente en condiciones de pobreza. (Holzman, R. y Jorgensen, S., 2000: 11).

Según la perspectiva del MSR, los riesgos eran inherentes a la vida humana (Holzman, R. y Jorgensen, S., 2000). La naturalización de los mismos tenía como efecto la desresponsabilización sobre su producción, borrándose las relaciones de poder implicadas. Lo “social” refería únicamente “a la forma del manejo del riesgo, que se basa (...) en intercambios entre personas, y no [a] la forma del riesgo” (*Ibíd.*: 7). Además, eran revestidos de un carácter positivo, por ser la contracara de las oportunidades: éstas representaban la posibilidad de beneficios ante un evento, y los primeros, de pérdida. La gestión del riesgo implicaba siempre un *cálculo* de costos y beneficios para decidir aprovechar o no las oportunidades y definir el tipo de instrumento a adoptar ante los riesgos (de prevención, mitigación o alivio de sus consecuencias). Se trataría de un cálculo extensible a todos los agentes económicos -individuos, comunidades, familias y empresas-, por el cual la vida (individual y social) se volvía objeto de inversión productiva. La peor elección era no asumir riesgos. La seguridad trasmutaba su sentido: ya no refería a la exención de riesgos⁵⁹, sino a su administración productiva y eficaz. Ello suponía un comportamiento proactivo, sistemático e integrado, al que se esperaba que los individuos adhirieran.

El bienestar en sentido ideal refería a la “libertad de elección y de acción y [la] capacidad de *controlar la propia vida*” (BM, 2000: 16). Por eso, el antónimo de la pobreza no era la riqueza o la abundancia, sino la autonomía entendida como un atributo eminentemente individual: la pobreza remitía a un daño subjetivo. El bienestar, entonces, no refería a una visión compartida sobre qué tipo de vida (social e individual) valía la pena vivir y la discusión política sobre proyectos colectivos al respecto no tenía lugar. La productividad se presentaba como la única vía para ampliar la libertad y, por ende, se volvía un imperativo. La integración social de la población pobre pasaba por convertirla en parte activa del crecimiento, generando las condiciones para que asumieran comportamientos productivos.

II.b. Una mirada preventiva sobre la pobreza: oportunidad, empoderamiento y seguridad

El programa planteado para reducir la pobreza se reenfocaba en función de las nuevas

⁵⁹ Esta acepción es la primera con la que la Real Academia Española define la cualidad de “seguro/a”.

explicaciones del fenómeno: el problema comprendía el acceso a activos y la inversión productiva sobre ellos para protegerlos y potenciarlos a futuro. Se postulaban tres pilares para la acción estatal: ampliar las oportunidades económicas para la población afectada, contribuir a su empoderamiento y establecer redes de seguridad elementales. Su objetivo era remover las fallas del mercado y de las instituciones que generaban desigualdades distorsivas, haciendo de la pobreza una situación injusta. Se trataba de hacer al mercado y al Estado accesible a los pobres (BM, 2001, 2004).

El balance crítico del modelo de crecimiento de la década de 1990 señalaba que no se había aprovechado suficientemente la “mano de obra de los pobres”, su principal activo.⁶⁰ La razón del bloqueo del acceso de los pobres al mercado se explicaba por “restricciones normativas”: las reformas laborales no habían logrado revertir el carácter rígido de las regulaciones del empleo y, así, protegían excesivamente a un grupo restringido de la mano de obra, quedando excluidos los sectores más vulnerables dado el elevado costo de creación de puestos no calificados. Cualquier estrategia de reducción de la pobreza debía contemplar la continuidad de las reformas laborales, para que la mayor flexibilidad y productividad alentara la creación de más empleo y la mejora salarial. Este razonamiento anudaba la generación de mayores oportunidades económicas para la población pobre con el aliento a la inversión privada, que por ello asumía un “carácter progresista” (BM, 2005: 20).

La apertura de oportunidades económicas para los pobres se presentaba como la vía más eficaz para quebrar la “trampa de la pobreza” (BM, 2000, 2006a), al interrumpir el círculo vicioso entre la escasa rentabilidad de sus activos y la baja productividad de sus inversiones. Este proceso implicaba la reversión de las fallas del mercado y del Estado (que las posibilitaban, producían y/o agravaban), cuya condición era el empoderamiento de la población pobre para que su “voz” fuera tenida en cuenta por las instituciones y la escena pública. Como advierte Murillo (2005), el empoderamiento de “los pobres” no tenía previsto formas para que estos participaran de la planificación y gestión de los programas que los tenían por usuarios. El llamado a construir una demanda social sobre el Estado es inconsistente con la dinámica de conflictividad en la región latinoamericana, en la que los movimientos sociales territorializados fueron actores centrales planteando reivindicaciones concretas de derechos. La estrategia del empoderamiento visualizaba, como ideal, otro tipo de relaciones asociativas a nivel local, más cercano a la defensa del consumidor que a la

⁶⁰ Incluimos esta aclaración pese a su redundancia, debido a que no es tal en la retórica bancomundialista, que procura divisar una multiplicidad de activos en poder de los pobres, borrando la desposesión que caracteriza a la posición socio-económica de dichos sujetos.

consideración de los pobres como actor colectivo.⁶¹

La categoría de *empowerment*, nacida del movimiento negro y feminista en la década de 1960 fue apropiada, transformándose su raigambre colectiva para pensar el poder y pasando a remitir a la nueva tesitura que cada individuo debía desplegar en su relación con las agencias públicas y con los demás miembros de la sociedad (Molyneux, 2006; Papalini y Echavarría, 2016). Hacer oír la voz *de cada uno* en la sociedad civil era la expresión de este nuevo empoderamiento, de raigambre individual e interactiva. La definición de la sociedad civil como *locus* del interés común y ajena de la contienda política y económica justificaba el rol contralor que se proponía que asumiera frente al Estado, como garantía de transparencia. A diferencia de la sospecha de corrupción, incapacidad o particularismo que pesaba sobre el Estado, ésta se presentaba como un espacio accesible e íntegro en cuanto a los intereses que congregaba (BM, 2012, 2014). Lo común y colectivo se configuraba como una trama de relaciones entre actores individuales y comunitarios, que el Estado debía contemplar e incorporar en su labor institucional para desarrollar su rol de manera legítima.

Sin embargo, aún bajo una intervención amplificadora de las oportunidades económicas de la población pobre, no sería posible erradicar las fallas individuales ni el azar que, en última instancia, también eran factores explicativos de dicha condición. Entonces, se erigía un principio de justicia complementario al de la igualdad de oportunidades que, fundado en la compasión y en la protección del conjunto social, buscara evitar la máxima privación mediante redes básicas de seguridad para aliviar las “calamidades personales y nacionales” (BM, 2001: VI). Éste era el principio de “evitación de la privación absoluta”:

Una aversión a la extrema pobreza, y ciertamente una forma rawlsiana de aversión a la desigualdad en el campo de los resultados finales, sugieren que las sociedades pueden decidir intervenir para proteger los medios de vida de sus miembros más necesitados (por debajo de un umbral absoluto de necesidad) aún cuando se haya defendido el principio de la igualdad de oportunidades. (...) Los resultados pueden ser bajos debido a mala suerte o incluso debido a las propias fallas de la persona. Por seguridad o por compasión, las sociedades pueden decidir que no permitirán que sus miembros padezcan hambre aun cuando hayan disfrutado de su justa porción del pastel de oportunidades (BM, 2006a: 13; resaltado propio).

Según la “economía del aseguramiento”⁶² (BM, 2006a) las redes básicas de seguridad debían ser provistas por el Estado. Las pérdidas de eficacia de los sistemas de manejo de riesgos derivaban de dos posibles “fallos de gobierno”: uno tenía lugar cuando los gobiernos intentaban hacer más que lo que sus capacidades les permitían; otro cuando se planteaban hacer más de lo que los hogares podían hacer por sí mismos. De aquí surgía el “principio de

⁶¹ Al respecto, Corbalán (2002) da cuenta del recorte de ONGs selectas con las que el BM produjo alianzas y proyectó sus Estrategias Regionales de la Sociedad Civil para América Latina, desde el año 1999.

⁶² Se trata de uno de los principios que conforman la perspectiva del MSR.

subsidiariedad” del Estado (BM, 2014). La *pobreza extrema* era un riesgo que el mercado no cubriría por no ser rentable, por lo que debía ser asumido estatalmente.

III. La informalidad en fuga

Ante la centralidad de la pobreza, la informalidad se diluyó como problema en los diagnósticos sociales. Hablamos de “disolución” porque no se trata de una ausencia de la informalidad como tema, sino de su descentramiento como problema en los diagnósticos y las propuestas de intervención, como efecto de diversas operaciones discursivas.

Identificamos un modo predominantemente descriptivo de referencia a la categoría, que desestimaba su carga teórica y explicativa, fundamentalmente en los diagnósticos de fines de los años noventa e inicios de siglo. Aunque el término formaba parte de los diagnósticos del BM, simplemente caracterizaba la inserción laboral de la población pobre. Así se perdía el enlazamiento entre las condiciones de vida, de trabajo y del orden de la producción que el concepto proponía. En esta línea, se utilizaban indistintamente las categorías de sector y economía informal, sometidas a debates en esos años, desestimando la densidad conceptual de los mismos. Además, los sectores formal e informal eran equiparados, al señalarse que los obstáculos y desincentivos que experimentaban los agentes económicos insertos en ellos no se diferenciaban sustancialmente (BM, 2005, 2007, 2013). Así, su aparición en los diagnósticos no tenía un correlato preciso en las propuestas de intervención social.

Las mayores elaboraciones sobre el tema las encontramos en documentos producidos por expertos de la agencia en los años 2006 y 2007. Aunque no registramos marcas textuales que remitieran al debate especializado de esos años, los documentos articulaban una posición sumamente disruptiva en el campo de discusión, al afirmar que la informalidad podía explicarse –en parte– por la voluntad de los agentes. Su estudio asumió una impronta cualitativa con eje en los comportamientos y motivaciones de los individuos. Definida como “evasión”, la informalidad era una manifestación de problemas de otro orden: político y fiscal.

Por otro lado, la disolución de la informalidad como problemática se produjo tras su solapamiento con la cuestión de la pobreza. Los trabajadores ocupados en esa condición eran tratados como sujeto de las estrategias de lucha contra la pobreza, en virtud de ciertos indicadores asociados a sus condiciones de vida, como por ejemplo, el nivel de ingresos y la disposición de instrumentos de gestión de riesgo.⁶³ La informalidad laboral no podía ser un

⁶³ Las categorías con que se refería a los trabajadores en condición de informalidad expresan este punto: “trabajadores no calificados”, “subclase asalariada” (por la brecha salarial entre formales e informales) (Burki y

problema social en tanto el trabajo constituía un hecho de la economía y del mercado y la cohesión social se consideraba sucedánea de ese ámbito.

III.a. La informalidad como “evasión”: entre medidas defensivas y preferencias

Desde fines de los años noventa, en la medida en que el crecimiento de la informalidad comenzó a circular como problema en los diagnósticos sociales, rastreamos ciertos interrogantes en los documentos del BM acerca de su conceptualización: ¿su crecimiento era un fenómeno positivo o negativo?, pues ¿la informalidad era expresión del dinamismo empresarial o del deterioro de las condiciones laborales? (Burki y Perry, 1998b; BM, 2002b). ¿Podía continuar pensándose como un “refugio” ante la restricción del empleo productivo?⁶⁴ Estos interrogantes señalan la controversia relativa a la explicación del fenómeno.

En 2006, el documento *Definiendo y midiendo el sector informal* afirmaba que las características de los agentes en condiciones de informalidad no se correspondían de forma unívoca con las de los trabajadores desplazados. Se introducía la idea de que la informalidad constituía una “preferencia”, lo que promovía el estudio sobre las motivaciones y razones de los agentes para ingresar y permanecer en ella. Además, se revisaban las discusiones contemporáneas y se señalaba críticamente que las nuevas definiciones abarcaban distintas unidades de análisis y bases empíricas, lo que representaba un problema para la planificación de políticas. ¿Era la existencia de contrato el criterio demarcador entre formalidad e informalidad?, ¿la disposición de seguridad social?, ¿las características del empleo y el estatus económico del empleador? El debate permanecía abierto, aunque resulta significativa la introducción de la voluntariedad como uno de los determinantes del fenómeno.

El documento *Informalidad: escape y exclusión* (Perry *et al.*, 2007) dio continuidad a esta indagación. Los autores argumentaban que, pese a que la informalidad se asociara de forma corriente a fenómenos negativos (como la baja productividad, la ausencia de protecciones e inferiores condiciones laborales), su heterogeneidad señalaba la posibilidad de que su crecimiento no fuera totalmente regresivo. La heterogeneidad era clave para explicar las causas del fenómeno y de su caracterización se desprenderían distintas orientaciones para la intervención. El cumplimiento y el incumplimiento de las regulaciones públicas eran extremos opuestos y poco frecuentes, entre los que se desplegaba una “zona gris muy grande” que albergaba la mayor proporción de agentes económicos. Era preciso profundizar el

Perry, 1998b), “trabajadores pobres” (BM, 2006a).

⁶⁴ Desde el año 1998, se observaban las limitaciones del concepto de SIU a partir de la heterogeneidad de las unidades económicas y de sus vínculos con el Estado. En el año 2005, la expresión de “sector” fue reemplazada por el término de “economía informal”, aunque sin precisar su significado.

conocimiento sobre los determinantes y efectos de los distintos *grados* de evasión.

La definición de la informalidad como “evasión” discutía la hipótesis explicativa basada en la segmentación laboral y en el “carácter exclusionista” del mercado de trabajo (Perry *et al.*, 2007: viii). Según esta interpretación, la desigual distribución de salarios y protecciones no era resultado de diferenciales en capital humano (y, por ende, de características de la oferta de fuerza laboral), sino de las características de la demanda. Esto explicaría que ciertos colectivos de trabajadores se encontrasen excluidos del acceso a puestos más seguros y mejor remunerados debido a su concentración en un segmento delimitado del mercado laboral. Esta posición remite a las explicaciones sobre la segmentación del mercado laboral de la OIT y la CEPAL. Los expertos del BM añadían una dimensión que consideraban poco resaltada en la literatura especializada: el “escape” voluntario de la formalidad originado en la búsqueda de los agentes de evadir regulaciones excesivas para la actividad económica.

Esta nueva dimensión se presentaba como “complementaria” –y no antagónica- a las hipótesis de la segmentación laboral. Al respecto se señalaba que era preciso integrar dos visiones “aparentemente irreconciliables” (BM, 2007: 80), dando cuenta del reconocimiento por parte de los autores del alcance de la polémica. Este argumento se basaba en la idea de que la informalidad no era la última opción de trabajadores y empleadores, sino la alternativa *más beneficiosa*, a través de un cálculo entre “ventajas comparativas” y “diferenciales compensadores” respecto de los costos de la informalidad.

El otro determinante de la informalidad era la “exclusión”. Sin embargo, ella no refería al contenido de las hipótesis con las que se discutía y se pretendía hacer un aporte “complementario”. Mientras que para la literatura laboral la exclusión se vinculaba con la *concentración* de tecnologías y beneficios estatales en el sector de alta productividad, en la producción del BM remitía a las fallas del Estado. La exclusión se trataba de un bloqueo en el acceso al mercado y a las instituciones públicas, debido a los elevados costos de la registración de trabajadores y unidades económicas. Ello movilizaba una *medida defensiva* de los agentes, con consecuencias negativas en el bienestar y la productividad.

Era preciso determinar, en cada caso empírico, cuánto incidían los determinantes del escape y la exclusión. En el estudio del año 2007 se incluía una encuesta a trabajadores y empleadores informales de países latinoamericanos seleccionados en pos de analizar sus *motivaciones y razones* para entrar y permanecer en la informalidad (Perry *et al.*, 2007).⁶⁵ El “giro subjetivo” de los saberes trasponía las razones esgrimidas por los agentes con las causas

⁶⁵ Como veremos en la segunda parte de la tesis, se realizó un estudio con esta orientación en Argentina, junto con el INDEC y el MTEySS, lo que posibilitaba análisis comparativos entre países de la región.

analíticas del fenómeno. En función de estos análisis se diferenciaban dos grupos: los autónomos y los asalariados informales.⁶⁶ Mientras que los trabajadores independientes manifestaban haber elegido sus ocupaciones valorando su flexibilidad y autonomía, motivados por una “visión empresarial” que priorizaba la toma de riesgo por sobre el aseguramiento; entre los asalariados se hallaba un mayor peso de las decisiones de sus empleadores en la continuidad de la situación de informalidad. Sin embargo, el ideal al que estos aspiraban no necesariamente era el empleo dependiente formal, sino el autónomo informal. Así, se sugería que la dicotomía formalidad/informalidad no era tan relevante en las expectativas sobre el futuro de acuerdo a las voces de los propios sujetos.

III.b. El estudio de los incentivos de los agentes. La cultura de la informalidad

Tanto el “escape” como la “exclusión” se originaban en la consideración de los agentes de que el desempeño estatal era inadecuado. La informalidad, definida como evasión, refería a “la relación entre el individuo y el Estado” (Perry *et al.*, 2007: 22), pulverizándose los factores de tipo estructural. El fenómeno se presentaba como una agregación de motivaciones individuales, que componían una “decisión masiva de salir de las instituciones formales” (BM, 2007: 22).⁶⁷ Su raíz profunda se encontraba en un “contrato social disfuncional” que, según argumentaban los técnicos, contenía un “lado impositivo” (BM, 2007: 12).

Según este argumento, las normas tributarias se respetan o no en virtud de la reciprocidad entre los miembros de la sociedad y de la expectativa de obtener beneficios al aportar a la comunidad. A partir de resultados de encuestas y estudios experimentales, se explicaba que los individuos esperaban bajos retornos de su interacción con el Estado y que tenían pocas expectativas en su capacidad de hacer cumplir la ley. Subyacía a ello un modelo de “Estado de Bienestar Frustrado”, caracterizado por: la captura particularista, propia de los regímenes populistas; la “exclusión” que se generaba al subsidiar a su base electoral, gravando fuertemente a los grupos ricos y excluyendo a los pobres; su incapacidad de efectivizar los marcos regulatorios establecidos. En la búsqueda individual de evadir al Estado por considerarlo injusto y/o ineficiente, se había generalizado una “cultura de la informalidad”.

La inscripción fiscal de la informalidad conectaba, así, con un terreno cultural de

⁶⁶ Entre los primeros se consideraba a pequeños empleadores, profesionales, artesanos, y obreros de la construcción. Los asalariados informales comprendían trabajadores informales en servicio doméstico, en microempresas, en grandes empresas con arreglos informales, y trabajadores familiares sin remuneración.

⁶⁷ Se distinguían diferentes tipos de evasión según la relación mantenida con el Estado: podía tratarse de una evasión *defensiva*, ante regulaciones excesivas y un Estado capturado por intereses particularistas; una evasión *oportunist*a, ante regulaciones justas, con el único fin de reducir costos; y/o una evasión *pasiva*, cuando el Estado era “irrelevante” para el cumplimiento de la ley.

tematización del fenómeno, casi idiosincrático.⁶⁸ En este sentido, los expertos del BM señalaban que “la informalidad refleja el subdesarrollo”, ya no en relación a cuestiones de la estructura productiva (como en los documentos de la OIT y la CEPAL), sino por la existencia de una institucionalidad vetusta, ineficaz e injusta, soporte de una cultura de efectos perversos. “Al no tener voz y ante la irrelevancia del Estado, *los latinoamericanos se llevan sus asuntos a otra parte* y al hacerlo minan aún más la perspectiva de crecimiento de la región” (BM, 2007: 19; resaltado propio). La agenda política debía tomar nota de la “fuerte acusación social” hacia el Estado latinoamericano (BM, 2007: 2; 11) y, así, llevar adelante la reforma institucional recomendada.

III.c. ¿Por qué intervenir la informalidad? Reformas laborales y de la seguridad social

Que la informalidad fuera voluntaria no significaba que en términos globales fuese positiva. Ella entrañaba pérdidas de productividad, ahorro y bienestar a nivel agregado, sobre todo en los casos de “informalidad involuntaria” (Bosch *et al.*, 2013). La causalidad reconstruida ponía en foco la relación de los individuos con el Estado, dirigiendo la mirada hacia las instituciones y los incentivos, en particular, en el ámbito del trabajo y la protección.

Respecto del empleo, el problema identificado era que las reformas desplegadas durante los años noventa habían quedado inconclusas y no habían podido revertir la “cultura de la estabilidad” (Gill *et al.*, 2002: 4), bajo la cual las protecciones sobre los puestos eran jerarquizadas en detrimento de la inversión y la productividad (BM, 2004, 2007). En la mirada del BM, las protecciones laborales y las regulaciones colectivas constituían “distorsiones en contra del empleo”, por lo que eran resemantizadas como “altos impuestos al trabajo”, “mecanismos no competitivos de fijación de sueldos” y “esquemas poco eficientes de resolución de conflictos” (BM, 2007: 124). Se postulaba el objetivo de generar mercados dinámicos y redes de protección que pudieran compatibilizarse con la flexibilidad requerida (BM, 2005). Es decir que lo que había que alterar era el esquema de “formalidad”, más que la economía informal, para transformar las modalidades de evasión.

En este punto, se discutía de forma implícita con la orientación de la OIT acerca del respeto a las normas fundamentales del trabajo: el BM argumentaba que nadie podía cuestionar su valor, sin embargo, era objeto de discusión cómo llegar a ellas (BM, 2014: 14).

⁶⁸ En los documentos del BID también encontramos un abordaje cultural de la informalidad. Al respecto, se explicaba que una de sus consecuencias era la constitución de *modos informales de vida*, diferenciados de las “vidas productivas fuera de la pobreza” que se buscaba promover: “la informalidad *se convierte* en una *característica intrínseca de estos grupos: son informales sus relaciones de trabajo*, sus propiedades y viviendas, sus arreglos matrimoniales e incluso *su propia existencia*, como el caso de los indocumentados” (BID, 2006: 7; destacado propio). La informalidad conformaba una subcultura, potencialmente problemática.

Ello se debía a que existía, a juzgar de los técnicos, un “equilibrio subóptimo” entre las protecciones al trabajo y el volumen de empleo generado, lo cual se hallaba en abierta polémica con los posicionamientos de la OIT (BM, 2007: 7). Se argumentaba que remover las restricciones de normatividad (BM, 2013: 28), en lo referido a la contratación, despido y fijación de los salarios, haría menos gravosa la generación de puestos formales, ampliando el volumen de demanda formal para quienes se encontrasen excluidos (BM, 2005: 35). Un equilibrio entre estabilidad y flexibilidad beneficiaría a las empresas de baja productividad y, por esta vía, a los grupos vulnerables (BM, 2004). En función de ello, las negociaciones colectivas del salario y los seguros de desempleo eran objeto de críticas.

Por otro lado, se argumentaba que los sistemas clásicos de seguridad social eran una fuente de informalidad. La crítica se sostenía en el argumento de que el anclaje de las protecciones a la formalidad laboral afectaba las decisiones en materia de ocupación, incentivando la evasión. Confluían aquí una serie de problemas institucionales: la baja calidad de los beneficios obtenidos; los “pagos dobles” al interior de las familias para obtener las mismas prestaciones; los altos costos de transición que obstaculizaban la movilidad laboral (BM, 2007). La seguridad social clásica se presentaba como un sistema costoso que no optimizaba la relación entre aportes y retornos, promoviendo el escape de la formalidad y excluyendo a un porcentaje elevado de trabajadores y empleadores informales. En contrapartida las prestaciones universales no constituían una vía de salida ante las brechas de cobertura, pues se consideraba que estimulaban directamente la informalidad.

Si trabajadores y empresas ahorran más y adoptaban comportamientos más productivos, podrían realizar inversiones de mayor rentabilidad y contar con mejores instrumentos para gestionar los riesgos. Se retomaba, entonces, la perspectiva del MSR, según la cual la opción más eficaz para extender la protección consistía en combinar y coordinar diversos sistemas de riesgo en base a los principios de la economía del aseguramiento (que rezaba por la autosuficiencia) y de la subsidiariedad estatal. Los expertos del Banco proponían la construcción de redes elementales de seguridad basadas en la categoría de “ciudadanía” (y no de “trabajadores”), insertas en un sistema multipilar de protección (BM, 2007). Las redes básicas se definían como el “pilar estatal preventivo de la pobreza” y era el único componente que el seguro privado no proveería. Su objetivo era minimizar *pérdidas máximas* de bienestar.

Como el componente público tenía por objeto prevenir y reducir la pobreza, se consideraba que el modelo más adecuado de transferencia era aquel que combinase objetivos de fortalecimiento del capital social y humano, como parte del proceso de ampliación de las oportunidades económicas de la población afectada. Los programas de transferencia

condicionada de ingresos se retomaban como una experiencia valiosa, porque habían cumplido esos objetivos y logrado una amplia cobertura. Asimismo, el diseño del pilar estatal debía velar por neutralizar posibles *desincentivos* al empleo registrado, la productividad y el ahorro. La *selectividad* se volvía un problema fundamental para controlar efectos perniciosos de la asistencia, y delimitar las poblaciones y las necesidades a cubrir. Por eso se recomendaba que los montos de las transferencias monetarias fueran menores a los obtenidos a través de los seguros contributivos y mercantiles.

En el marco de esta programática, la conceptualización de la informalidad no solo perdía sus fundamentos estructurales sino también sociales, pues constituía una problemática de incentivos y comportamientos económicos agregados. Siendo así, la estrategia se limitaba a impulsar el dinamismo y la flexibilidad que los sujetos estarían demandando al mercado laboral al optar por la informalidad; y establecer condiciones mínimas de seguridad para quienes aún no pudieran asumir una inserción productiva y redituable.

IV. La reaparición del trabajo como tema ante una nueva crisis

La crisis internacional de 2008 se explicaba como una reconfiguración de la “geografía económica mundial”, en el marco de procesos de crecimiento heterogéneos y desiguales “por naturaleza”, que generaban “disparidades espaciales de ingresos y producción *inevitables*” en el corto plazo (BM, 2009: 6). Combatir u oponerse a “las fuerzas de mercado, de la aglomeración, de la migración y la especialización” sería contraproducente (BM, 2009: 20). Sin embargo, desde 2012, el discurso sobre la crisis se alteró, al percibirse “consecuencias imprevistas” sobre el empleo, que pasó “al primer plano por primera vez” (BM, 2012: 3).⁶⁹

Se delimitó, entonces, una “nueva estrategia para la protección social y el trabajo” (BM, 2012: 3) en la que el empleo hacía aparición explícita, a contrapelo del resto de documentos de la serie. Pese al reconocimiento de los sujetos pobres como “trabajadores desplazados”, el tratamiento de estas problemáticas se codificó bajo los términos de la estrategia de reducción de la pobreza que hemos reconstruido: oportunidades, empoderamiento y seguridad (BM, 2012). El eje de la nueva estrategia era regular la pobreza transitoria, cuyo incremento era esperable en virtud de la crisis. Se trataba de “promover la capacidad de recuperación” avanzando “desde la asistencia social al trabajo” (BM, 2012: 14), al incorporar objetivos de desarrollo humano en el diseño de las transferencias monetarias. Se esperaba que éstas

⁶⁹ El IDM del 2013 se centró específicamente en el empleo, al que definió como “piedra angular del desarrollo”. En esos años, la OIT y la CEPAL señalaban una crisis de largo plazo sobre el empleo.

incrementaran su cobertura mediante “soluciones eficaces en el plano fiscal”, por lo que se adhirió a la propuesta de los PMPS, formulada en el marco del Sistema de Naciones Unidas (BM, 2012). Los esquemas de inteligibilidad que hemos reconstruido se mantuvieron sin grandes alteraciones, a excepción de una renovada sensibilidad hacia el sostenimiento del consumo y la promoción del capital humano de la población activa.⁷⁰

La reforma laboral continuó siendo un eje dominante en la programática. En estos documentos registramos referencias a la intensificación del debate en el sistema multilateral sobre “el contenido de las políticas laborales” (BM, 2013: 26). El BM minimizaba dicha discusión, señalando que las políticas económicas tenían un impacto mayor sobre el empleo que las regulaciones laborales (BM, 2013, 2014). De este modo, constituía como prioridad para la acción pública al fomento de la inversión privada, en detrimento de las protecciones al empleo. Era preciso incentivar la inversión en los sectores productores de empleos “valiosos”.

Entonces, se propuso una distinción entre los empleos “beneficiosos” para la sociedad y aquellos que significaban una carga para la misma, al presentar baja productividad, producir daños en el medioambiente, o depender de privilegios políticos o de transferencias públicas (BM, 2013: 28). Aquí se incluían las ocupaciones en establecimientos poco productivos pero protegidos o las relativas a programas de empleo. Estos casos alteraban el proceso de destrucción creativa que entrañaba el crecimiento. Pese al reconocimiento de la centralidad del empleo en la cohesión social y en la vida de los sujetos (BM, 2013)⁷¹, la consideración al sujeto del trabajo y su utilidad social no tenía lugar. Nuevamente, la cuestión del empleo “fugaba” ya hacia políticas macroeconómicas, ya hacia las de reducción de la pobreza.

Conclusiones

Desde mediados de 1990 comenzó a producirse una serie de reformulaciones en la programática del BM, que dio forma a nuevos modos de producir conocimiento, diagnósticos y propuestas de intervención. La “reforma institucional” fue su epíteto. Ella señalaba las razones de los logros inacabados de las reformas de “primera generación”, poniendo en foco el rol de las instituciones, como fuente de (des)incentivos hacia los agentes económicos.

La reforma institucional era el canal para revertir las deudas sociales del ajuste estructural,

⁷⁰ En cuanto a la población pasiva, se hacía especial énfasis en preservar y promover el capital humano de la población infantil. Se le asignaba a ésta prioridad, en caso de existir restricciones presupuestarias, frente a políticas destinadas a la vejez, lo que resulta de interés en el marco de los debates actuales sobre la protección.

⁷¹ Se definía al empleo como “lo que ganamos”, “lo que hacemos” y “lo que somos” (BM, 2013: 53). Como una “actividad transformadora” del nivel de vida y de las propias capacidades, así como un clivaje para la identidad y la pertenencia social, para la imagen de sí mismo y las formas de relación con los demás. Por lo que “tener o no tener empleo” modelaba las expectativas de los sujetos para el futuro.

las cuales resultaban problemáticas por las pérdidas de productividad que acarreaban y por el deterioro de la cohesión. La nueva programática debía albergar una acción sistemática sobre la vulnerabilidad, reconstruyendo una nueva promesa de integración social de los “grupos excluidos”: la posibilidad de participar de los mercados, y por ende de la sociedad, poniendo en valor sus activos disponibles y ampliando sus oportunidades económicas.

En este sentido, la pobreza se reconceptualizaba para ser concebida como una situación de vulnerabilidad en función de la escasa rentabilidad de los activos disponibles para actuar en entornos inestables y dinámicos por definición. La acción sobre la pobreza debía trascender la distribución de ingresos, para extenderse hacia formas de promoción del capital humano y social. Solo de este modo podría revertirse la situación de pobreza y sus afectados reinsertarse en los mercados. En esta nueva promesa de integración, la salida de la pobreza entrañaba que la población afectada asumiera la responsabilidad sobre su propia vida para, en definitiva, *elegir* cómo vivirla. Las causas del fenómeno se atribuyeron más al desigual acceso a las instituciones y el poder político, que al mundo del trabajo y las relaciones productivas.

La cuestión de la informalidad se conectó con la pobreza a través de un rodeo implícito, por el cual la población de las estrategias para su reducción era descrita por su inserción informal en el mundo del trabajo. De hecho, señalamos la inscripción predominantemente fiscal de la informalidad, así como su asociación a los problemas del “contrato social” originados en las fallas de los Estados latinoamericanos. La informalidad señalaba a las instituciones como responsables de su extensión, fortaleciendo la recomendación de una reforma en el empleo y las protecciones. No había mayor consideración del sujeto de trabajo en estas propuestas. Éste solo reaparecía con el tratamiento de la cuestión de la pobreza.

El principio de justicia que sustentaba estas intervenciones se inspiraba más en un lenguaje económico que ético, pese a la operación de desplazamiento de los saberes expertos hacia los sentimientos, motivaciones y comportamientos de los sujetos de estudio. Las inversiones y sus resultados debían estar en íntima relación, por lo que la responsabilidad estatal se limitaba a vigilar el campo de juego para remediar las desigualdades iniciales. La imagen de sociedad que subyacía era la de una red dinámica capaz de movilizar el trabajo y talento de todos, y con redes suficientes para contener a los perdedores de forma rápida y eficaz, sin abandonar la perspectiva de que estos pudieran retornar a los mercados y movilizar su propia reconversión.

Síntesis de la Primera Parte

Luego del recorrido “vertical” por la producción experta de cada AID, reflexionaremos sobre los interrogantes y problemas que “unifican” nuestros textos en su diversidad.

El ascenso de una “crisis social”. Los análisis sobre el crecimiento de la informalidad fueron parte de una serie de diagnósticos sociales negativos –incluso dramáticos–, producidos desde fines de los años noventa. Ellos señalaban la extensión de la inseguridad socio-económica en sectores que no eran los clásicamente considerados marginales, lo que puede ilustrarse con la emergencia del término *working poor*. La inseguridad social se anudaba a crecientes sentimientos de frustración e injusticia y a un cuadro de “fragmentación social”. La crisis social conmovía la estabilidad política y los fundamentos de la sociabilidad.

Tal como puede inferirse de los documentos, la conflictividad social y política con la que se cerraba el siglo XX se acompañaba de un debate sobre la globalización y de una impugnación social creciente hacia quienes aparecían como sus representantes institucionales. La legitimidad de las AID estaba puesta en cuestión. Entonces, los diagnósticos sociales incluyeron la revisión de las reformas “de ajuste estructural” o de “primera generación”, pues era preciso responder por qué habían fracasado en su promesa de ampliar el bienestar. Si aquellas reformas se habían justificado por una “crisis fiscal”, las nuevas programáticas se fundaron en una crisis que era, ante todo, social. ¿Ella era producto de la globalización; de un modelo particular con eje en lo financiero; o bien, de su realización inacabada?

Registramos dos interpretaciones alternativas de dicha crisis: como una “deuda pendiente” que emergía de la realización inacabada de las reformas de primera generación, presente en documentos del BM; o como el “impacto negativo” de dichas reformas, explicación en la que se encuadra la producción de la OIT y de la CEPAL. Estas perspectivas delimitaban alcances disímiles de la crítica hacia las reformas desplegadas y convergían en la relevancia asignada a la gestión política del cambio económico. Todos los diagnósticos coincidían en el cuestionamiento hacia la proyección de que el crecimiento económico pudiera revertir, de forma espontánea y gradual, en menor pobreza y mayor empleo. Las nuevas programáticas proponían incorporar activamente lo social en las políticas para el desarrollo o crecimiento: “desarrollo inclusivo”, “crecimiento de amplia base”, “transformación productiva con equidad”, fueron algunas de sus formulaciones. Los modelos económicos propuestos no podían prescindir de la reformulación de las promesas de integración social y de bienestar.

Aunque ciertas plataformas de intervención se erigieron como consensos entre las AID a lo

largo del período⁷², la polémica se mantuvo en relación con los modos de pensar la relación entre lo social y lo económico, el contenido de los objetivos sociales y los modelos de Estado que podrían vehicularlos. Subyacían a estas controversias diferentes concepciones sobre la justicia, la responsabilidad individual y colectiva, y sobre la integración social.

Productividad y bienestar, una nueva secuencia. En el transcurso de estos debates se produjeron desplazamientos en los sentidos de la protección social como actividad estatal (Danani, 2017). La posibilidad de compatibilizar las racionalidades económica y social descansaba en el señalamiento del valor económico de las protecciones: en lugar de obstaculizar el logro de mayores niveles de productividad, éstas podían coadyuvar a dicha meta. El incremento de la productividad era, para todos los organismos, la vía más sólida para ampliar el bienestar de manera sostenida. En este sentido las protecciones fueron resemantizadas como “inversiones” en capital humano y social. Sin embargo, también se reconocían posibles tensiones entre las metas de productividad y equidad y, en este punto, las AID analizadas confrontaron análisis y perspectivas.

En la producción del BM dichas tensiones se trataron bajo el problema de los “desincentivos” que ejercerían las protecciones sobre el trabajo y los comportamientos orientados a la productividad y el ahorro. Aunque la Teoría del Derrame hubiera sido puesta en cuestión, los planteos del BM continuaron considerando al bien común como producto de comportamientos individuales agregados orientados a la rentabilidad. Por eso, los desincentivos de estos comportamientos fungían como un límite negativo para la acción estatal. En cambio, en las producciones de la OIT y la CEPAL, la “acepción económica” de las protecciones no subordinó la referencia a la categoría de derechos sociales, entendidos como condición para el ejercicio de la ciudadanía y para la real pertenencia a la sociedad. Dado que en estos discursos el trabajo tenía centralidad como resorte de la integración, el desarrollo sería inclusivo en la medida en que protegiera dicha actividad y a su sujeto. Estas agencias cuestionaron la restricción del rol estatal al incentivo de comportamientos orientados al mercado.

El encadenamiento entre productividad y bienestar se sustentaba en fundamentos éticos disímiles. Podemos sintetizar la polémica bajo el contrapunto entre incentivos y garantías, oportunidades y resultados. En los documentos del BM, la promesa “social” del modelo de crecimiento era que éste recompensaría los méritos y ampliaría las oportunidades económicas,

⁷² Nos referimos a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, formulados en el año 2002, y los Pisos Mínimos de Protección Social, planteados luego de la crisis abierta en 2008, ambos por las Naciones Unidas.

incluso para los más perjudicados. Todos podrían acceder, indistintamente de sus orígenes, a “trayectorias de éxito” de acuerdo a los esfuerzos realizados. Correspondía a las instituciones estatales ocuparse de incentivar de manera adecuada la acción de individuos y empresas, a fin de que invirtieran más y mejor en sus propios activos, apelando al viraje hacia un paradigma de la igualdad de oportunidades. Las redes sociales de contención se presentaban como transitorias, pues debía evitarse el riesgo de consolidar un estado de dependencia, clave en la reproducción de la pobreza. La reflexión ética se desplazaba hacia la afirmación de una obligación moral respecto de la población pobre, fundada ya en la compasión, ya en el temor.

La OIT y la CEPAL destacaban el rol incuestionable del Estado en la garantía de derechos laborales y sociales elementales, como base para la constitución de una ciudadanía sustantiva y no solo formal. Ambas agencias retomaban la igualdad de oportunidades señalando que la misma debía complementarse con una perspectiva de igualdad en los resultados finales. La distribución se ubicaba en el núcleo de las discusiones y la recomposición de las promesas de integración no podía hacer caso omiso a la pregunta sobre cómo hacer parte de la sociedad a quienes eran desplazados del ámbito laboral (o se insertaban en él como “informales”). Este interrogante era in formulable por el discurso bancomundialista.

La valoración transversal de la perspectiva de la igualdad de oportunidades parece indicar que ésta “llegó para quedarse”. En comparación al igualitarismo bienestarista, tenía la virtud de evitar la homogeneización y la consecuente subordinación de la diversidad. Con ella, la defensa de la igualdad remitía a la problematización de los efectos de los factores adscriptivos de raza, etnia, género, en la determinación de los proyectos de vida. Pese a la coincidencia en este registro, el señalamiento de que no podía existir igualdad de oportunidades sin cierta igualdad de resultados parece señalar una disputa sobre dicho paradigma: las referencias a las oportunidades se inscribían en campos de sentido divergentes si se engarzaban –o no- con garantías públicas. Ello delimitaba intervenciones de un alcance y contenido bien diferente, sobre todo en lo relativo al mundo del trabajo.

El empleo como ámbito de problemas: reemergencias, trasmutaciones y fugas. La cuestión del empleo constituyó un nervio central de los debates sobre cómo reorientar los procesos de crecimiento. En torno a ella se organizaron controversias sobre los diagnósticos y explicaciones de la “crisis social”, así como sobre las propuestas para superarla. ¿La ascendente inseguridad socio-económica se asociaba con la desregulación del empleo, o con su excesiva regulación?, ¿qué modelo económico posibilitaría la expansión del volumen de empleo y la mejora de su calidad? Los diagnósticos sobre los problemas socio-laborales

revelan un movimiento de *politización y economización* de los mismos: la discusión en torno a ellos se entrelazó con los debates sobre los modelos de desarrollo/crecimiento y de Estado.

Estos debates sobre el desarrollo se *refractaron* en el campo de discusión de la informalidad. Su reconfiguración se caracterizó por tres movimientos: a) la *reformulación* del concepto clásico de SIU, a través de la idea de *economía* informal, que consideró a la informalidad como un fenómeno transversal al conjunto de la actividad económica debido al cambio tecnológico-productivo de las últimas décadas; b) la *reemergencia* del concepto de SIU, ligado al diagnóstico de la heterogeneidad productiva de los países latinoamericanos; c) la *reactualización* de la perspectiva neoliberal sobre la informalidad como problema normativo y cultural, en función del debate con las perspectivas anteriores.

Estas conceptualizaciones difieren notablemente en cuanto a hacer ingresar al mundo del trabajo como ámbito en el que se gestan los riesgos y las formas de seguridad, o bien, en diluir su peso. La reformulación y la reemergencia del enfoque clásico de la informalidad tendían a ubicarla como problema en sí mismo, estableciendo una conexión entre el mundo del trabajo y las formas de protección social y, por ende, señalando la relación de determinación entre el empleo y la pobreza. En el caso de la CEPAL, se incluía el anclaje productivo del fenómeno. En cambio, la definición de la informalidad como un comportamiento individual evasivo conducía a un tratamiento conductual que diluía el peso de los factores estructurales, lo que se cristaliza en la consideración de que ella podía ser resultado de una *elección*. Sistematizamos estos movimientos en el cuadro del **Anexo N°2**.

Estas definiciones contenían, como reverso, una imagen de aquella relación laboral formal viable y expectable. Para todas las AID esa imagen era distinta al empleo bienestarista, asegurado y estable. Ello se debía al diagnóstico de un cambio productivo, propio de la “sociedad del conocimiento”, que había alterado los modos de *hacer* trabajo. Tanto la OIT como la CEPAL compartían la idea de reconfigurar las protecciones, anclándolas en la categoría de ciudadanía y no en la de “trabajador”. Es por ello que el contexto de referencia del concepto de informalidad se desplazó progresivamente desde la cuestión productiva y del desarrollo, con que había sido tematizada en su momento de emergencia, hacia la cuestión de la seguridad y la protección social. Ello no significaba abandonar el objetivo de formalización ni el de incremento de la productividad con la perspectiva de un desarrollo más integrado, pero estos eran objetivos de largo plazo que debían complementarse con estrategias de corto y mediano plazo para proteger a los trabajadores afectados. La consideración del sujeto de trabajo movilizó, así, el tránsito desde la protección laboral a la social, para la que el principio no contributivo y las políticas de activación se volvieron estratégicas.

Los técnicos del BM sugerían que el empleo debía cambiar, en otra dirección. La reforma laboral se visualizaba como la mejor reforma de la protección social (Bosch et al., 2013: 120): si se dotaba a la fuerza laboral de movilidad, se podría liberar la fuerza de la innovación productiva fortaleciendo la productividad agregada. Así, podría extenderse el volumen de empleo productivo y, progresivamente, mejorar su calidad. Las normas fundamentales del trabajo eran deseables como “punto de llegada”, mientras que se admitía la necesidad de tender redes de seguridad para sujetar a quienes, en virtud de crisis o situaciones estructurales de pobreza, requirieran de ayuda para sostener consumos elementales y preservar sus activos.

¿Reinserciones imposibles? Los diagnósticos de las AID analizadas coincidían en la distinción de un segmento particular de trabajadores informales, caracterizados por sus bajas calificaciones, la intermitencia en sus ocupaciones (próximos a la desocupación y la inactividad), la baja productividad de las actividades, y los altos niveles de vulnerabilidad. Esta descripción se solapaba con la clásica definición del SIU en la producción de la CEPAL; correspondía al “extremo inferior” de la economía informal en los documentos de la OIT; y remitía a los trabajadores informales “involuntarios” en el caso del BM. Incluso en las programáticas que fijaban una perspectiva de un desarrollo más integrado, los diagnósticos trazaban una perspectiva pesimista sobre las posibilidades de reconversión productiva de este sector y de inserción en el mercado laboral en mejores condiciones.

Así, las acciones orientadas a este grupo tendieron a yuxtaponerse con las estrategias de reducción de la pobreza. Sus condiciones laborales solo aparecían como objeto de intervención en las programáticas “distributivistas”, que proponían modalidades especiales para la formalización y la mitigación de las diversas formas de inseguridad. En cambio, en la producción del BM, era parte del proceso inmanente de “destrucción creativa” el desplazamiento y absorción de estas actividades y sus trabajadores. En este punto, se desarrolló una transversalidad en torno a la propuesta de establecer un “cimiento básico” o unos “pisos mínimos” de protección social, luego de la crisis internacional de 2008.

Este movimiento se fundamentaba en análisis sobre la pobreza mucho más próximos, en comparación con aquellos que abordaban los problemas de informalidad. Así, es posible advertir un consenso general en la postulación de formas de protección que combinaran la estabilización de los ingresos de las familias y la promoción del capital humano y social. Por eso los programas de transferencia condicionada de ingresos y de empleo de emergencia reunieron valoraciones positivas de las distintas AID. Las disidencias se concentraron en las pautas para su diseño, en la calidad de sus prestaciones y en su estatuto de derechos.

**SEGUNDA PARTE: LA INFORMALIDAD COMO PROBLEMA DE POLÍTICA SOCIAL
EN ARGENTINA. ITINERARIOS DE LOS “SABERES DE GABINETE” (2002- 2015)**

Capítulo 4: Claves analíticas e históricas sobre el tratamiento de la informalidad por los “saberes de gabinete” en Argentina

La segunda parte de esta tesis está dedicada a los debates locales sobre la informalidad, buscando desentrañar bajo qué diagnósticos y argumentos ésta se constituyó en un asunto concerniente a las políticas sociales del Estado nacional. Los interrogantes que guiaron la indagación en la primera parte se acompañan, aquí, del interés por relevar las particularidades de la producción local de saberes desde y para el Estado, preguntándonos por las modalidades de importación y traducción de conocimientos producidos por los actores globales.

Una de esas particularidades fue el reingreso tardío de la categoría de “informalidad” en el debate experto, hacia fines de los años noventa. Los técnicos y académicos argentinos no habían encontrado en ella una clave de lectura para interpretar las transformaciones del mundo del trabajo y fue la “precariedad” el concepto que presentó mayor potencia explicativa desde los años ochenta (Carpio, Klein y Novacovsky, 2000; Carpio, Beccaria y Orsatti, 2000; Grondona, 2014a). En este capítulo, como un prefacio necesario a la inmersión en nuestro período de estudio, seguiremos las tematizaciones de los problemas de empleo que, luego de la dictadura cívico-militar, concentraron la atención de los expertos locales, a fin de dar cuenta bajo qué circunstancias e interrogantes la noción de informalidad comenzó a resonar en los debates especializados. Para ello trabajamos con una serie de documentos producidos desde 1980 por especialistas locales insertos en agencias estatales, en ocasiones en relación con AID –particularmente con la OIT-, centros de estudios y establecimientos universitarios.

I. En busca de una clave interpretativa sobre los cambios en el trabajo: los estudios sobre la precariedad

Desde los años ochenta, los analistas sociales comenzaron a advertir cambios drásticos en la estructura productiva y social argentina, que demandaban nuevas explicaciones y formas de conceptualización. Durante el alfonsinismo grupos de especialistas comenzaron a vincularse de forma estable con las agencias estatales, ingresando en ellas como funcionarios, miembros de equipos técnicos, o consultores. Muchos de ellos retornaban del exilio político.

Aunque se detectaban cambios en el empleo desde mediados de la década de 1950, parecía que al término de la dictadura cívico-militar se hubieran consolidado ciertos rasgos que alumbraban un nuevo país, cuya dinámica era preciso desentrañar. Años más tarde, la apreciación de una transformación fundamental se profundizaría, al aflorar expresiones de

pauperización, desempleo abierto y precariedad. La certeza de un cambio crucial en el mundo del trabajo se acompañaba de un conocimiento aún inacabado de su alcance.

En el marco de un programa de cooperación técnica 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)⁷³, se realizó la investigación “Empleo no registrado y la Administración del Trabajo” y se publicó en 1988 el libro *El empleo precario en Argentina*. También se produjeron instrumentos novedosos para medir el empleo precario: desde el INDEC, se incluyó en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) un módulo especial dedicado a detectar formas de precariedad laboral. El CIAT se vinculó al Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) “Condiciones y Medioambiente de Trabajo”, del cual participaron expertos insertos en agencias estatales.⁷⁴ Motivaba a este grupo la “profundidad, extensión y gravedad” de la precariedad y sus efectos en una creciente pauperización (Galín y Novick, 1990: 16). Sus análisis se publicaron en el libro *La precarización del empleo en Argentina* (1990).⁷⁵

La novedad de los problemas de empleo no radicaba en que estos no existieran previamente, sino en la alteración radical de sus tendencias, su magnitud e intensidad: para 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). ¿Eran estas transformaciones “expresión de un corte coyuntural” o una “ruptura” estructural, “que afecta (...) a la sociedad toda (...)”? (Murmis y Feldman, 1996: 1994). Estos estudios se caracterizaban por una mirada global acerca de las transformaciones, así como por un interés tan académico como político por sus objetos de estudio

I.a. Debates sobre el cuentapropismo en los años ochenta: ¿camino a la informalización?

⁷³ El mismo consistía en actividades de asesoría, investigaciones, seminarios, preparación de normas y de instrumentos de monitoreo. También se realizaron 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.

⁷⁴ Éste recibió para su funcionamiento fondos del PNUD y del Instituto de Desarrollo Económico y Social, una asociación civil conformada en 1960 por académicos con vínculos con la gestión pública, que se propusieron apoyar la producción especializada sobre problemáticas locales de desarrollo.

⁷⁵ Estos expertos discutieron con un grupo de intelectuales franceses en un seminario internacional realizado en 1986, en el que se pretendía realizar un análisis comparativo. 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, 2014). Encontramos en los textos de nuestro *corpus* redes de citación de estudiosos franceses, principalmente Castel con su concepto de “nueva cuestión social”.

En 1981 el MTySS publicaba el estudio *El Sector 'cuenta propia'. Estructura socioeconómica del trabajo independiente y de la microempresa en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires*.⁷⁶ El trabajo por cuenta propia (TCP) comprendía diversas posiciones autónomas, incluyendo a las profesionales, y era entendido como un fenómeno estructural del empleo urbano en el país. La discusión que se presentaba era si su dinámica podía interpretarse según el concepto de SIU. El estudio daba cuenta de que el sector autónomo no se asociaba de forma unívoca a bajos niveles de productividad y de dotación de capital, no se conformaba por actividades prescindibles para el conjunto de la economía, ni constituía un refugio ante los límites de la oferta de puestos asalariados formales.

Por el contrario, sus actividades eran estructuradas y estables y, en ocasiones, competitivas en ciertos nichos del mercado. Los trabajadores por cuenta propia poseían niveles altos de instrucción y de ingresos y se encontraban en tramos de edad madura, lo cual señalaba que se trataba de un “punto de llegada” y no de fácil entrada al mercado. Estas características se leían como una particularidad del caso argentino. El mercado de trabajo local había tendido a funcionar de manera integrada, sin lugar para la generación de excedentes significativos de fuerza laboral, por lo que su estructura social resultaba más homogénea que en otros países latinoamericanos.⁷⁷ La urbanización y la industrialización tempranas, los altos salarios y el escaso dinamismo demográfico, habían generado condiciones propicias para una asalarización sostenida y para la consolidación temprana del trabajo autónomo en diferentes ramas (Carpio y Novacovsky, 2000; Beccaria, 2001). La fuerte presencia del sindicalismo había restringido la tendencia al no registro, mientras que el carácter protector de la institucionalidad laboral se había extendido hacia prácticas laborales de distintos sectores de actividad.

La imposibilidad de pensarlo como refugio era la evidencia más firme de que el TCP no expresaba un proceso de informalización. Se consideraba que el TCP integraba socialmente a diversos estratos poblacionales y se había constituido en un canal de movilidad. En todo caso, se sugería clasificarlo 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. Sin embargo, la identificación de signos de heterogeneidad interna desde los años setenta movilizaba interrogantes sobre esta caracterización. Las diferencias de ingresos y calificaciones al interior del trabajo autónomo eran más agudas que en estratos formales. Su

⁷⁶ Dicha investigación fue encarada por la Dirección Nacional de Políticas y Programas Laborales. Según hemos podido relevar, el estudio fue realizado durante 1980 (Neffa *et al.*, 2014), siendo Jorge R. Videla presidente de facto y Llamil Reston el Ministro responsable de la cartera laboral desde 1979.

⁷⁷ Cabe destacar que dicho análisis, aunque tenía una fuerte presencia en los documentos que analizamos, no era objeto de consenso. Maceira (2009b) puntualiza las discusiones entre los expertos locales al respecto.

segmento “inferior” parecía identificarse con la dinámica del SIU, ¿se asistía, acaso a una “latinoamericanización” de la estructura socio-ocupacional? La noción de SIU movilizaba ciertos interrogantes pero no parecía ser la más adecuada para interpretar los cambios laborales en el contexto local. La categoría de precariedad parecía aportar claves de lectura más ajustadas a las particularidades del caso argentino.

I.b. El “empleo normal” en foco: la precarización del trabajo

La teoría de la precariedad conectaba con las preocupaciones de los expertos locales: trazaba una mirada global y comprensiva de diversas transformaciones del mundo del trabajo, entendiéndolas como parte de un mismo proceso de desestructuración del “empleo normal”.

Según Galín y Feldman, la precariedad se definía “por residuo”: era precaria toda modalidad de empleo que se desviara de la figura del “empleo típico”, en una, varias o todas sus características, construyendo una “imagen gráfica descriptiva” antes que explicativa (1990: 10). El empleo “normal” en las relaciones de dependencia se caracterizaba por: 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” permitía identificar distintas “especies” de precariedad en proliferación: el trabajo a plazo fijo, eventual, a domicilio, subcontrataciones, empleo autónomo fraudulento y empleo clandestino (no registrado). La precariedad se definía “por oposición” al empleo estable y protegido (Galín, 1986: 33), señalando el valor asignado a éste y la orientación regresiva de los cambios en curso.

Así definida, la precariedad asumía manifestaciones heterogéneas, presentándose como un “fenómeno multifacético” (Galín, 1988:9). Era preciso un doble movimiento para comprenderla: relevar su complejidad y diversidad interna para, luego, establecer su “naturaleza común” (*ibíd*: 7). El fenómeno se volvía más heterogéneo en tanto las reformas laborales en curso sancionaban legalmente modalidades precarias de empleo.⁷⁸ La *precariedad legal* llamó la atención de los investigadores. En la publicación conjunta entre el CIAT y el MTySS de 1988, Adrián Goldín argumentaba que el trabajador “precario legal” era, en realidad, el más desprotegido, porque su situación estaba prevista normativamente. De este modo, el empleo normal se desestabilizaba por el “cuidadoso diseño y encuadre” de la figura del “precario ‘de ley’” (Goldín, 1988: 112). Las nuevas figuras contractuales acabaron

⁷⁸ 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 en el país (Beccaria, 2001).

teniendo un alcance restringido, ya que el despido por los procedimientos legales se había vuelto una operación de bajo costo a partir de las reformas laborales implementadas y, en particular, de la introducción del período de prueba (Marshall, 1990). A su vez, el abandono de la inspección laboral estimuló el crecimiento del empleo clandestino.⁷⁹

Hacia los años ochenta, el mundo del trabajo había cambiado su fisonomía, reduciéndose el grupo de trabajadores protegidos y amplificándose la vulnerabilidad entre vastas categorías ocupacionales. Al término de la década de 1990, el empleo asalariado precario se había convertido en una regla más que en una excepción, explicando más del 80% del crecimiento total del empleo (Beccaria, Carpio, Orsatti, 2000: 149). De este modo, se fijaban las coordenadas para leer los procesos en curso: no se trataba de una “informalización” de la estructura ocupacional por la extensión de actividades marginalizadas, sino de una reestructuración de la relación asalariada y de la precarización de las posiciones autónomas.

Este retroceso se explicaba, en primer lugar, por la reestructuración productiva en curso desde los años setenta, que había introducido niveles inéditos de heterogeneidad social, laboral y productiva. Galín (1988) explicaba dicha transformación por la concurrencia de dos fenómenos de desconcentración productiva, geográfica y orgánica: la primera aludía al proceso de desplazamiento de zonas geográficas de grandes establecimientos, a través de los cuales se generaban despidos y nuevas contrataciones en condiciones de mayor precariedad; la segunda refería al proceso de externalización de actividades, mediante la subcontratación y tercerización en establecimientos con peores condiciones laborales (Galín y Feldman, 1990). Debido a la incertidumbre macroeconómica y el bajo crecimiento, los empresarios buscaban hacer de los costos de empleo unos compromisos flexibles.

Además, se reconstruían factores explicativos políticos e institucionales (CIAT- MTySS, 1988). El abandono de las políticas de fiscalización, la falta de coordinación entre las políticas laborales, y las reformas de la legislación laboral que sancionaban modalidades atípicas de empleo, contribuían activamente a la flexibilización y habilitaban un uso abusivo por parte de los empleadores de las nuevas figuras contractuales (Capón Filas, 1988; Galín y Feldman, 1990). Los especialistas señalaban que el “ahorro” en los costos laborales era, en verdad, una transferencia de los riesgos de inversión desde los empresarios a los trabajadores (Beccaria, 2001). Así, se problematizaba el cambio en el modelo de Estado y en las relaciones de fuerza que estas reformas modelaban (Galín y Feldman, 1990).

⁷⁹ El empleo clandestino se consideraba la máxima expresión de la precariedad pues, al no disponer de contrato, no brindaba certeza alguna 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).

En virtud de estas lecturas, se tejía una relación entre los diversos problemas de empleo: la desocupación, el subempleo y la precariedad. Para los investigadores, la desocupación presionaba a los trabajadores desplazados a la aceptación de “empleos frágiles e inciertos” (Murmis y Feldman, 1996: 204). La precarización de las políticas laborales pujaba por la instalación del empleo “a cualquier precio y en cualquier condición” (Grassi, 2003) como una nueva normalidad, que desplazaba al empleo típico valorado por los expertos.

I.c. Desprotección y desintegración social. El alumbramiento de un nuevo país

La desprotección social, definida como la carencia de uno, varios o todos los beneficios y protecciones asociados al empleo asalariado, fue una vía de identificación estadística de los empleos atípicos (Orsatti et al., 1988). Se calculaba que en 1985, afectaba a un 34% de los asalariados contemplados por la EPH en el GBA. En 1987, en la Reunión sobre Trabajadores Desprotegidos Socialmente⁸⁰, se señalaba que la novedad radicaba en que más de un tercio del universo de trabajadores desprotegidos eran jefes de hogar y en que afectaba de igual modo a los calificados y los no calificados. La desprotección parecía extenderse a todo el conjunto de asalariados y no solamente a los grupos históricamente marginados. Las condiciones de precariedad y desempleo se anudaban con los procesos de pauperización de las condiciones de vida, en el marco de una pujante preocupación por la pobreza.

El anudamiento entre las condiciones de trabajo y de vida cobró una nueva dimensión hacia mediados de 1990, cuando el deterioro del empleo fue conceptualizado como una cuestión que afectaba el fundamento del lazo social. El deterioro de la capacidad integradora del mercado laboral movilizaba procesos de fragmentación y desintegración social.⁸¹ Aunque los problemas laborales afectaban en mayor medida a aquellos grupos sociales de menores ingresos y calificaciones, el ascenso generalizado del desempleo y de la precariedad, de la incertidumbre y la vulnerabilidad, revelaba una transformación inquietante en la estructura social argentina. Ésta se había vuelto heterogénea y polarizada, registrándose una alteración de su relativa homogeneidad.⁸² “La imagen de una sociedad integrada alrededor del mundo del trabajo” (Murmis y Feldman, 1996: 190) parecía ser un retrato del pasado.

⁸⁰ 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.

⁸¹ En sintonía con estas caracterizaciones que enfocaban como problema al lazo social, hallamos en diversos trabajos referencias al ascenso de formas de apatía, pesimismo y aislamiento social, así como al dislocamiento de las dinámicas familiares (Bustelo, 1993; Tenti Fanfani, 1993; Bisio, 2000; Beccaria, 2001).

⁸² Maceira (2009a, 2009b, 2011) señala la creciente inquietud por la heterogeneidad de los trabajadores en el campo experto argentino.

A partir de estas inquietudes, los expertos locales abordaron y discutieron interpretaciones producidas en otras latitudes acerca de fenómenos de signo similar. Resonaban en los documentos las hipótesis sobre la emergencia de una *underclass*, sobre procesos de dualización social entre integrados y excluidos, o de conformación de una sociedad de “dos tercios” integrados, frente a un núcleo duro de sujetos marginalizados. Sin embargo, estos análisis no se presentaban del todo ajustados al escenario local y la composición social de los trabajadores desplazados. Por un lado, se argumentaba que el desempleo de larga duración no era hasta entonces un fenómeno significativo.⁸³ Además, se relevaba que 75% de los desempleados provenían de posiciones asalariadas y un 30% eran especializados. Con ello, se enfatizaba que la degradación del mundo del trabajo afectaba al conjunto de los ocupados:

Se enfrentan a esta perspectiva [del desempleo] tanto núcleos de trabajadores que proceden de inserciones estables y registradas, como los asalariados que ya registran una trayectoria próxima de 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)

Las consecuencias más significativas de este proceso eran: la heterogeneidad creciente de la estructura social, que se expresaba en la ampliación de las brechas de ingresos; y el deterioro de las tendencias de movilidad social, con la producción de nuevas barreras entre grupos sociales (Beccaria, 2001). La “morfología” de la sociedad se alteraba con la pérdida de aquella homogeneidad, bajo la cual los asalariados –más allá de las diversidades sectoriales- compartían una misma condición objetiva y un criterio amplio de identificación. Se observaban nuevas formas de articulación de lo social, “más complejas y diversificadas” (Tenti Fanfani, 1993: 259), que transformaban los modos en que se expresaban los conflictos.

La pluralidad de las situaciones de dominación política y de exclusión social rompe con el esquema dualista clásico: propietarios- proletarios, que estructuraba el escenario clásico de las luchas sociales. Hoy la situación es mucho más compleja. (...) En lugar de lo que sugiere esta visión totalizadora de “La Sociedad” (...). La solidaridad genérica de clase entre todos los vendedores de mercancía trabajo es desplazada por las solidaridades particulares (...). (Tenti Fanfani, 1993: 260- 261).

La relación entre la exclusión social y la calidad democrática (Minujín, 1993) se volvía objeto de análisis.

II. El ascenso de la informalidad.

Hacia fines de los años noventa, luego de transformaciones intensas en la fisonomía del

⁸³Murmis 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.

empleo y la estructura social, la categoría de informalidad comenzó a resonar en el debate experto. ¿Cómo explicar el “reingreso” del concepto? La heterogeneidad del mundo del trabajo se había vuelto un auténtico problema para los expertos locales y lo que se reconocía como sector informal en el ámbito local había cambiado su composición interna. Si a inicios de los años ochenta la categoría de SIU había sido desestimada, los cambios en el interior del trabajo autónomo y de las categorías ocupacionales clásicamente asociadas a la informalidad profundizaban los interrogantes sobre cierta “latinoamericanización” del mundo del trabajo.

Además, el enfoque sobre la informalidad establecía una correlación estrecha entre las posiciones laborales y la situación de vulnerabilidad, en continuidad con los análisis que repusimos. El concepto de SIU se ubicaba en un umbral entre los estudios del trabajo y de la pobreza (Lijterman, 2017b). En ese sentido, entendemos que la incorporación del concepto al repertorio experto se vincula con la centralidad asignada a la pobreza en el debate público y en los campos de saber especializado. De hecho, los estudios relevados que buscaban realizar análisis de caso desde la perspectiva de la informalidad tenían por objeto los estratos socio-ocupacionales de menores ingresos y calificaciones, asociados a sectores de actividad como la construcción, la industria textil y el cuentapropismo de subsistencia. Es decir, pasaban a estudiarse las actividades laborales de la población pobre de las ciudades.

Finalmente, otra dimensión a considerar refiere al contexto de producción de estos documentos, en el que la informalidad como concepto estaba comenzando a desprenderse de sus acepciones clásicas, que establecían un encadenamiento entre las características de la estructura productiva, las condiciones laborales y de vida. Diversos autores señalaron los cambios a los que estaba siendo sometida la definición del fenómeno, que tratamos en la primera parte de la tesis. La revitalización del debate sobre la informalidad en Argentina se daba en el marco de un proyecto de investigación co-organizado por el SIEMPRO (Sistema de Información, Evaluación, y Monitoreo de Programas Sociales) y la OIT hacia fines de los años noventa. La difusión a nivel local del concepto no puede comprenderse haciendo caso omiso a estas redes de circulación de saberes con participación de las AID y, en particular, de la OIT, protagonista en su formulación inicial y en su reconceptualización posterior.

En virtud de estas variables es comprensible el potencial que se le asignaba al viejo concepto de informalidad para captar unos problemas socio-laborales que se consideraban novedosos. Así lo expresaban Carpio y Novacovsky:

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*. Dentro de este marco general, una de las categorías (...) cuya utilización en América Latina contribuyó a caracterizar las *condiciones de inserción ocupación de amplios sectores de la población pobre urbana* es la noción de informalidad (...)" (2000: 11; destacado propio).

II.a. Operaciones conceptuales y estadísticas en la objetivación de la pobreza

Así como al término de la dictadura cívico-militar el mundo laboral exhibía nuevos problemas de empleo, la pobreza emergió en la escena pública como una suerte de *deuda democrática* frente a la herencia dictatorial. A fin de orientar las intervenciones sociales, era menester estudiar un fenómeno que ya no se presentaba como residual, sino masivo y complejo. El flamante Programa Alimentario Nacional (PAN)⁸⁴, cuyo alcance era masivo, exigía un abordaje que permitiera dimensionar el alcance de la pobreza a nivel federal.

En 1988, el INDEC inició el proyecto "Investigación sobre pobreza en Argentina", basado en la idea de que la incidencia del empleo precario entre los jefes de hogar constituía "hogares precarios", vulnerables a la pobreza (Grondona, 2014a: 73). En este marco institucional se produjeron nuevas formas de medir el fenómeno, que combinaron la técnica de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) con la basada en la línea de pobreza.⁸⁵ En 1990, con financiamiento del BM, se incorporó a la EPH un módulo permanente sobre precariedad del empleo que se sostenía en una doble dimensión: las condiciones laborales y las estrategias de reproducción de los hogares (Grondona, 2014a). Por primera vez en el país, la pobreza era objeto de producción estadística por sí misma (Vommaro y Daniel, 2013).

Por otro lado, se conformó en el Ministerio de Economía un grupo de estudios sobre política social, dirigido por Juan Carlos Torre y conformado por académicos que, años después, protagonizarían los espacios de consultoría a nivel 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. Como señala Vommaro (2011), estas problematizaciones, de inspiración progresista, hacían eje en las modalidades de gestión pública para explicar los problemas referidos a la política social y la pobreza. Así, confluían con las propuestas de

⁸⁴ 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. Fue el primero en adquirir niveles masivos de cobertura en el país.

⁸⁵ 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).

reforma del Estado, sostenidas en los diagnósticos dominantes de ineficiencia estatal y en el imperativo de su “modernización”.

Durante el primer gobierno menemista, en virtud de la orientación de sus políticas y de cambios organizativos en las dependencias estatales, algunos de los especialistas que habían ingresado a las mismas durante el alfonsinismo emprendieron un proceso de retirada del Estado (Vommaro, 2011; Vommaro y Daniel, 2013). Entonces, se crearon diversos centros de estudios en ciencias sociales, que comenzaron a dedicarse a actividades académicas, trabajos de consultoría (para agencias nacionales e internacionales) e intervenciones en medios de comunicación.⁸⁶ En otros casos, estos expertos se ubicaron en dependencias estatales de carácter eminentemente técnico, en función de lo cual se presentaban como plurales en términos ideológicos. Algunas de ellas se dedicaron al tratamiento de la cuestión de la pobreza. Nos referimos al Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales (PRONATASS)⁸⁷; y al SIEMPRO, creado en 1995.

Pese al carácter técnico con que ambos se presentaban, fueron notables usinas de ideas que produjeron diagnósticos y evaluaciones sobre los programas en curso, sus modos de gestión, su nivel de gasto, sus perfiles de usuarios. Estos estudios fundamentaron, técnica e ideológicamente, las “políticas de lucha contra la pobreza” y la modalidad de gerenciamiento social para su implementación (Grassi, 2003; Vommaro, 2011). Dado que las dificultades para reducir la pobreza anidaban en la ineficacia e ineficiencia de las políticas sociales, se promovieron respuestas predominantemente técnicas enfocadas en el diseño institucional de los programas para reorientar el gasto mediante técnicas de focalización.⁸⁸

La pluralidad ideológica de estas agencias⁸⁹ habilitaba la incorporación de expertos progresistas, movilizandolos sus energías hacia directrices que no les eran necesariamente afines, según argumenta Vommaro (2011). Las problematizaciones expertas habilitaron la posibilidad de objetivar y delimitar la pobreza como una realidad que pasó a ser evidente, así

⁸⁶ Ello afectó a los dos grupos de especialistas que mencionamos: los del INDEC y los del grupo de Juan Carlos Torre. Un ejemplo de estos centros es el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), creado en 1989. Las consultorías para organismos internacionales también canalizaron las actividades de estos expertos, por ejemplo la oficina local de UNICEF, que se planteaba como el brazo heterodoxo de las Naciones Unidas y cuestionaba explícitamente las políticas focalizadas de lucha contra la pobreza (Vommaro, 2011). El director de dicha oficina era Eduardo Bustelo, quien había sido parte de la red de expertos asociados al estructuralismo latinoamericano en las décadas anteriores. También el ámbito académico fue un ámbito de inserción de estos expertos, particularmente en áreas de especialización y formación de posgrado.

⁸⁷ El PRONATASS había sido creado en 1988 pero no había tenido prácticamente actividad hasta entonces (Vommaro, 2011; Grassi, 2003).

⁸⁸ Los organismos internacionales, como el BM, tuvieron un rol relevante en la constitución de estas agencias. El PRONATASS, de hecho, se financiaba con fondos del BM, mientras que el BID formuló el enfoque del “gerenciamiento social” para la administración pública (Vommaro, 2011).

⁸⁹ Según las palabras de quien era Secretario de Desarrollo Social, Eduardo Amadeo, el único hilo conductor de dichas instituciones eran los criterios de equidad, eficiencia y calidad (Vommaro, 2011).

como los afectados por dicha situación pasaron a ser particularizados en la gestión política bajo la categoría identificatoria de “pobres” (Merklen, 2005). Ésta comenzó a tomar consistencia independientemente de las formas de precariedad estudiadas en esos años, pese a la relación causal establecida por los expertos progresistas entre ellas.

II.b. El renacimiento tardío del enfoque de la informalidad

Entre 1997 y 1998 la OIT y el SIEMPRO desarrollaron un programa de investigaciones, a partir del que se realizó el *Foro sobre Informalidad y Exclusión Social*. Los expertos participantes formaban parte de espacios universitarios, instancias de gestión pública (SIEMPRO, INDEC y secretarías de los Ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social nacionales) y consultorías para organismos internacionales (BID, PNUD, BM, OIT, UNICEF). El Foro se proponía tres objetivos: actualizar los enfoques teórico- conceptuales sobre las categorías cada vez más usuales de informalidad y exclusión; sistematizar estudios sobre la composición de la informalidad y sus vínculos con la estructura productiva; y debatir los sistemas normativos, regulatorios y las políticas, abonando al diseño de futuras intervenciones. En el año 2000 se publicó una compilación con los artículos trabajados.

En las distintas producciones se advertían las dificultades en el uso de la categoría, debido a que se encontraba en proceso de reformulación. Por otro lado, no se contaba con medios técnicos adecuados para realizar mediciones estadísticas basadas en la definición clásica de SIU. 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).

Bajo la inestabilidad del campo de discusión y de acuerdo a las claves de lecturas construidas por los expertos locales, las investigaciones muestran un esfuerzo sostenido por delimitar y distinguir la informalidad –concebida bajo su clásica definición de SIU- de la precariedad laboral.⁹⁰ Los artículos avanzaban en estudios de caso y en el planteo de algunas hipótesis para interpretar la evolución en el tiempo del fenómeno.

Según datos del INDEC, entre 1975 y 1980 se había producido un incremento notable de la informalidad (Novacovsky y Carpio, 2000; Beccaria, Carpio y Orsatti, 2000; Monza, 2000;

⁹⁰ La informalidad se delimitaba en los artículos en función del tamaño de los establecimientos productivos y de ciertas categorías ocupacionales, abarcando a: trabajadores autónomos no profesionales; y empleadores y asalariados de establecimientos pequeños, de hasta cinco o diez trabajadores.

Roca y Moreno, 2000; Cimillo, 2000). Esta tendencia expresaba un mecanismo de ajuste del mercado de trabajo y signos crecientes de subutilización de la fuerza laboral (Roca y Moreno, 2000; Beccaria, 2001). Beccaria, Carpio y Orsatti explicaban el fenómeno como un efecto encadenado a la reforma económica, a partir de la reducción del empleo público; de los ajustes de personal en las empresas, en aras de reducir costos; de la reducción relativa en el uso de mano de obra por la importación barata de bienes de capital; y de la alteración de la estructura sectorial de la actividad, con mayor peso de los servicios. Como señalaba Cimillo (2000), el empleo autónomo y en microestablecimientos cumplió un rol relativamente anticíclico pues la primera experiencia aperturista no amenazó sus espacios de ocupación.

Durante la década de 1980, la informalidad se mantuvo estable y contuvo el desempleo abierto, bajo la creación de empleo en el sector de servicios y en ramas de baja productividad (Roca y Moreno, 2000; Beccaria, 2001).⁹¹ En los años noventa se produjo una “anomalía” en su dinámica: su rol de refugio fue desplazado por un comportamiento procíclico, creciendo en momentos de expansión económica y contrayéndose en los recesivos (Beccaria, Carpio y Orsatti, 2000). Ello se explicaba por el debilitamiento de la viabilidad del TCP en el nuevo modelo económico, lo cual se expresó en un cambio de composición interna del sector. Si bien algunos signos de esta tendencia se habían presentado previamente, durante la década de 1990 se registró por primera vez una mayor presencia de las microempresas en detrimento de las unidades familiares, que siempre habían liderado su composición. Este cambio se debía a la quiebra y liquidación de pequeños establecimientos familiares comerciales por el impacto negativo del sector supermercadista. El cambio en los precios relativos por la apertura económica hizo imposible la competencia en ciertas ramas.

Además de la pérdida de viabilidad del sector cuentapropista familiar, otro fenómeno que explicaba el comportamiento procíclico de la informalidad era la extensión de la flexibilidad laboral en el empleo asalariado de las microempresas. Las prácticas precarias de contratación posibilitaban la captación y expulsión de mano de obra según los vaivenes del ciclo económico. En este punto, la informalidad se intersectaba con la precariedad (Monza, 2000). La imagen parecía ser la de la precarización del TCP y no la de su refuncionalización como refugio de trabajadores desplazados (Beccaria, 2001).

Las transformaciones en la composición interna del sector informal habían agudizado su heterogeneidad (Beccaria, Carpio y Orsatti, 2000; Cimillo, 2000). Mientras que se generaban ciertos nichos de mercado especializados para sectores medios y altos con calificaciones, las

⁹¹ Además, el desempleo abierto se contuvo debido a una contracción de la PEA, por el desaliento en la participación laboral de trabajadores secundarios del hogar ante la baja salarial producida.

ramas de fácil entrada, que habían albergado a sectores menos calificados, eran desplazadas o quebraban. La precariedad en el empleo asalariado en microempresas se acompañaba de un peso creciente de un nuevo cuentapropismo de sobrevivencia, quizás la expresión más tajante de la pérdida de la capacidad integradora del mercado laboral (Monza, 2000).

Pese a las resonancias de la informalidad, sus modos de tratamiento y su intersección con la precariedad señalan que ésta continuó siendo la clave de lectura predilecta sobre los cambios en el empleo. La circulación local del concepto de informalidad implicó un cuidadoso trabajo de puesta en serie con los diagnósticos previamente elaborados. El eco del enfoque de la informalidad en el ámbito local parece asociarse al diagnóstico de una mayor heterogeneidad al interior de los sectores populares, lo que condujo a un mayor interés por analizar las actividades laborales de la población pobre y por conceptualizar el ascendente fenómeno del cuentapropismo de sobrevivencia.

III. Expertos y reformadores: lecturas en tensión sobre los problemas sociales

Las lecturas especializadas sobre los problemas de empleo y pobreza que reconstruimos hasta aquí discutían con interpretaciones alternativas de los mismos, sostenidas en otra serie de diagnósticos y saberes especializados. Esas “otras” discursividades ubicaban a las reformas laborales y de la seguridad social en curso como un modo de resolver los problemas de informalidad y -avanzada la década de 1990- del desempleo (Grassi, 2000; Merklen, 2005).

Bajo estos esquemas de inteligibilidad, las protecciones y regulaciones del empleo “normal” se presentaban como costos y rigideces elevadas que afectaban la demanda laboral, al restringir la inversión. El empleo clandestino era entendido como un mecanismo de compensación producido por el mercado ante una legislación inadecuada, y por ende no constituía una situación negativa en sí misma (Beccaria, Carpio y Orsatti, 2000). Se trataba de una problematización propiamente económica que no dejaba lugar a la consideración de los sujetos de trabajo. En este sentido, es posible hallar ecos de las conceptualizaciones neoliberales de la informalidad laboral como una “zona de penumbra” respecto de legislaciones excesivas y dañinas para el dinamismo económico.

Estos argumentos eran criticados por los “expertos progresistas” que evocamos en los apartados anteriores. Estos señalaban la inexistencia de evidencia empírica que fundamentara la supuesta relación positiva entre el incremento de la demanda laboral y la baja en los costos laborales. Entonces, reunían información estadística que cuestionaba la afirmación de que los costos laborales locales eran elevados y que probaba que la fuerza laboral argentina ya

presentaba niveles altos de flexibilidad y movilidad (Galín y Feldman, 1988; Marshall, 1990).⁹² Desde una mirada jurídica, se señalaba que la desestimación de la calidad del empleo se basaba en una mirada involutiva del derecho laboral, por la cual se buscaba difundir una visión de los empleos precarios “como un modo interesante de desarrollo personal, sin las ataduras de la organización del trabajo”, sobredimensionando “la voluntad individual de los sujetos de la relación de empleo” (Capón Filas, 1988: 50).

Los expertos progresistas destacaban el carácter ideológico del debate sobre la “flexibilidad”. Al respecto, Marshall (1990) apuntaba que las propuestas que defendían la flexibilización 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). Las propuestas 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.

De este modo, se ejercía una crítica especializada a las propuestas de reforma, de alcance estructural, pues se marcaba la conexión íntima entre los problemas de empleo y las características del modelo político y económico en consolidación: el crecimiento se sostenía en la subutilización de la fuerza laboral y en la precarización de las condiciones de trabajo (Tokman, 1996; Murmis y Feldman, 1996; Beccaria, 2001). Así, se realizaba una lectura “política” de los problemas laborales, que podemos caracterizar por: su conexión con las relaciones de poder entre actores sociales locales y globales; una mirada histórica y estructural sobre los mismos; el tono polémico de la discursividad experta, que confrontaba con los que se ubicaban como sectores reformadores de orientación neoliberal (funcionarios, grupos de poder económico, especialistas neoliberales locales e internacionales). La economía era sometida a una discusión valorativa y política, que anteponía otras alternativas posibles de crecimiento a la perspectiva de un cambio tecnológico inexorable.

Si bien la elaboración de propuestas no fue un rasgo común de la producción experta analizada, es posible identificar perspectivas afines sobre los modelos de desarrollo y de Estado deseables. Los especialistas argumentaban que la reversión de la situación de pobreza pasaba, indefectiblemente, por el combate contra la segmentación y estratificación del mundo

⁹² Las razones eran que: no existía seguro de desempleo (luego de sancionado, su cobertura fue mínima); el período de prueba eximía a los empleadores de obligaciones por despido; el salario había mantenido una tendencia a la baja; y existía una alta movilidad geográfica (Marshall, 1990).

del trabajo (Galín, 1998). Ello sería posible en el marco de otro modelo de producción económica, de carácter “inclusivo” (Beccaria, 2001: 124), cuya competitividad no residiera en la baja de los costos laborales sino en mejoras de productividad. Para ello la regulación del empleo era nodal: era necesario “desprecarizar” la legislación y las políticas laborales.⁹³ Además, los especialistas eran críticos de la restricción operada sobre la política social, a partir del predominio de políticas asistenciales paliativas, en consonancia con el carácter “transitorio” asignado a los problemas de empleo (Beccaria, 2001; Tenti Fanfani, 1993).

Pese a que muchos de estos especialistas se insertaban en agencias públicas y organismos técnicos internacionales, sus miradas críticas tuvieron escaso eco en el debate público (Grassi, 2003), por lo que cabe preguntarse por la relación establecida entre *expertise* y política en este período. Al respecto, Grondona explica que se produjo:

(...) un cambio sintomático en el lugar que estos saberes expertos [pudieron] arrogarse respecto de otros (en este caso, los de la economía neoliberal). Estos profesionales, herederos cercanos de posiciones estructuralistas (...), ya no [ocuparían] el lugar de ‘reformadores’ sino de ‘meros’ especialistas. Su peso político parece reducirse sensiblemente, o redefinirse bajo la figura de un ‘observador’ y ‘descriptor’. Se configura, en gran medida una ‘discursividad de la derrota’ frente a un nuevo antagonista que se define a partir del significante ‘neoliberalismo’. (Grondona, 2014: 71).

La constitución del pensamiento neoliberal como antagonista da cuenta de una reorganización de las posiciones al interior del campo experto. De este modo, es posible dar sentido, en términos de correlación de fuerzas, a los lugares ocupados por los expertos progresistas: en agencias técnicas del Estado nacional; y por fuera del mismo, en espacios de consultoría mayormente con agencias internacionales “heterodoxas”, en establecimientos universitarios y en centros de estudios independientes.

En contraste con la discursividad experta progresista, el pensamiento económico neoliberal asumió una racionalidad técnica. Ésta progresivamente devino legítima, asignándole a la discusión valorativa un sesgo conservador y un trasfondo ideológico del que se pretendía ajena (Grassi, 2003). Las reformas de ajuste estructural, en particular del trabajo y la seguridad social⁹⁴, se orientaron por propuestas presentadas como imperativos técnicos, que toda gestión política virtuosa, realista y coherente debía llevar a cabo.

⁹³ Se sugerían múltiples instrumentos de políticas de empleo: 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 empresarios evasores; fomento de la participación de organizaciones sindicales y profesionales en las políticas laborales; incentivo de procesos organizativos de los trabajadores informales; entre otras (Ackerman, 1988; Capón Filas, 1988; Goldín, 1988; Murmis y Feldman, 2000).

⁹⁴ Cortés y Marshall (2003) caracterizan que la dinámica reformadora fue heterogénea según las áreas sociales. El trabajo y la seguridad social fueron “áreas cruciales” para la estrategia económica a implementar, orientada por el diagnóstico de déficits fiscales y en la balanza de pagos. Para la solvencia financiera interna y la competitividad económica, el trabajo se constituyó en el objeto privilegiado de reforma.

III. a. La flexibilidad como destino y justificación de la reforma laboral

La flexibilidad, como concepto normativo, fue eje de controversias. Luego de la modificación de la Ley de Contrato de Trabajo en 1976 (que desreguló el contrato a tiempo indeterminado incorporando figuras especiales), se extendieron las demandas políticas por la “modernización” de las relaciones laborales, en coincidencia con las interpretaciones de la informalidad como un problema de rigidez normativa (Grondona, 2012). De no superar dicha rigidez con modalidades transitorias de empleo, funcionarios y especialistas afirmaban que se iría en camino al “empleo nulo” (Eduardo Curia, citado en Grassi, 2003: 110).⁹⁵

Las posiciones en el campo reformador acerca de la flexibilidad comenzarían a unificarse desde los años noventa, en torno al diagnóstico de un cambio tecnológico inexorable que alteraba las formas de empleo de la fuerza laboral, demandando la actualización de la legislación y de las formas de contratación (Grassi, 2003). Los problemas laborales eran entendidos ya como producto de distorsiones al libre juego de la oferta y la demanda en el mercado, ya como resultado de procesos transitorios de reacomodamiento de la dinámica mercantil en un momento de cambio. La gestión política no debía entorpecer dicha transformación sino alentarla, generando condiciones para expandir la inversión económica.

Flexibilizar las relaciones laborales se presentaba como una acción socialmente eficaz, al establecer condiciones macroeconómicas favorables para el descenso del desempleo y del trabajo no registrado.⁹⁶ En algunos casos, la defensa del trabajo a término buscaba conectar con (y modelar) otras sensibilidades y expectativas sobre la trayectoria laboral, señalando que para ciertos trabajadores (jóvenes, adultos mayores, secundarios en el hogar) podía ser deseable una modalidad de inserción transitoria que permitiera mayor movilidad. En los términos del segundo ministro de Trabajo, Rodolfo Díaz, se trataba de “juridizar el trabajo en negro” (citado en Grassi, 2003: 111). Según Grondona (2012), el debate sobre la figura del empleo temporario constituyó una vía de apertura de la discusión sobre la desregulación del trabajo, que en otros puntos de la región tuvo lugar a partir del SIU.

El tratamiento de los problemas laborales como una cuestión puramente económica y

⁹⁵ Esta cita fue extraída por la autora de una alocución de Eduardo Curia –futuro Secretario de Gestión Económica del primer gobierno menemista- y Daniel Funes de Rioja –abogado laboralista de la UIA- en la Asociación de Bancos Argentinos, donde presentaron un proyecto de flexibilización de las relaciones laborales que años más tarde fue rechazado en el Congreso.

⁹⁶ Esta secuencia argumental se encuentra vastamente estudiada. Grassi (2003) reconstruye la discusión pública al respecto durante la década de 1990. Grondona (2012) recompone el debate sobre la flexibilidad en el ámbito legislativo. En ambas investigaciones se realiza un seguimiento de las expresiones de las programáticas que fueron constituyéndose como hegemónicas: posicionamientos de funcionarios de gobierno, de representantes de cámaras empresariales varias (con protagonismo de las bancarias) y documentos de tanques de pensamiento (sobresaliendo FIEL y la Fundación Mediterránea) y de organismos internacionales, como el BID y el BM.

circunscripta a la dinámica del mercado de trabajo, naturalizaba una correlación de fuerzas completamente desfavorable para la “parte más débil” de la relación laboral: se hacía visible y se justificaba la necesidad de priorizar los intereses empresarios para el crecimiento económico, definido como la única vía para el logro del bienestar general (Grassi, Hintze y Neufeld: 1994). Como afirmaba Caro Figueroa en una entrevista: “siempre ocurre así, es una regla genética del sistema laboral en cualquier país del mundo. Cuando mayor es la tasa de desocupación, mayor es la debilidad de los trabajadores” (Citado en Grassi, 2003: 125).

III.b. La reforma de la previsión social: individuación y mercantilización de los seguros

La reforma de la seguridad social fue un capítulo central en la transformación de la institucionalidad laboral. Los diagnósticos de mayor resonancia, producidos por organismos internacionales de crédito (fundamentalmente el BM y el FMI) y por agencias locales (como FIEL, UIA y ADEBA), caracterizaban un escenario de crisis en los sistemas de previsión. Se diagnosticaba que las bases organizativas del sistema resultaban anacrónicas ante dos cambios definitorios: los relativos al trabajo, basados en la flexibilidad y movilidad de la fuerza laboral; y el envejecimiento poblacional. Los sistemas de reparto asumían cada vez mayor carga financiera, al tiempo que se reducía su base de aportantes debido al incremento del empleo no registrado. Se registraban situaciones de inequidad, pues los beneficios se concentraban en una proporción muy reducida del conjunto de ocupados y los haberes mínimos se deterioraban de forma continua.

El imperativo para resolver estas situaciones fue el de ampliar la base de aportantes, “modernizando” la institucionalidad laboral y reformando la seguridad social. Aunque la reforma presentó fundamentos “éticos”, asociados a la crítica a la inequidad, su tematización se concentró en la insolvencia financiera del sistema y no en las situaciones de desprotección (Grassi, 2003). Como en los diagnósticos que movilizaban la reforma laboral, la informalidad era pensada como un problema de evasión, originado en una normativa que, por excesiva, resultaba inoperante para las transacciones mercantiles. La evasión era fundamentalmente un comportamiento individual asignado a los trabajadores, desconociendo la responsabilidad empresaria. La propuesta de reforma se centró, entonces, en la generación de mayores *incentivos individuales* para el ahorro, a fin de volver a captar a quienes se habían fugado del sistema y de estimular los aportes de los afiliados. El problema de la previsión social se volvía una cuestión de incentivos individuales y no de previsión solidaria de los riesgos del trabajo.

La premisa para el diseño de los incentivos era que un mayor ajuste entre los aportes realizados y las retribuciones movilizaría la inscripción laboral y el ahorro, por lo que la

capitalización individual se mostraba como el sistema de organización más beneficioso, desplazando el principio de solidaridad intergeneracional. Por otro lado, la organización de dichos sistemas mediante aseguradoras privadas de riesgo se fundamentaba en la promesa de que el desplazamiento del régimen estatal de reparto generaría competencia mercantil entre ellas y una mayor eficiencia en los servicios brindados a los afiliados. Además, se argumentaba que la valorización de los aportes previsionales en el mercado financiero promovería pensiones más elevadas en el futuro.

La reforma previsional fue una de las transformaciones más intensas, en cuanto a la institucionalidad y los sentidos reconstruidos: la previsión social se resemantizó como inversión; el principio de solidaridad fue desplazado por el de rentabilidad, y el contenido de derecho fue lesionado debido a la individuación de los seguros. Como señalaba al anunciar la reforma Domingo Cavallo, el ministro de economía de entonces⁹⁷, se trataba de restablecer el “derecho de propiedad” sobre los “aportes personales”.⁹⁸

Conclusiones

Desde los años ochenta, asistimos a la consolidación de un campo de *expertise* en el seno del Estado relativo a las políticas sociales y laborales, en vinculación con agencias internacionales e instituciones académicas. Los problemas de empleo y de pobreza, que emergían con fuerza renovada, fueron pensados desde la categoría de “precariedad”. Ésta habilitaba una mirada totalizante sobre las diversas manifestaciones regresivas en el ámbito laboral, trazaba relaciones causales entre éstas y los procesos de pauperización, y daba cuenta de un proceso de cambio de la estructura social y ocupacional toda.

Sin embargo, los diagnósticos producidos por estos expertos progresistas no fueron los que orientaron las reformas del trabajo y de la seguridad social. Por el contrario, estos cuestionaron sus fundamentos y consecuencias. En este orden, es posible advertir una transformación de la fisonomía de los “saberes de gabinete” y un reacomodamiento de las relaciones entre los sectores reformadores y el saber especializado. Ello nos permite evidenciar las relaciones de fuerza desplegadas sobre el campo de *expertise*, por las cuales devino legítima una racionalidad tecnocrática que condenó a los saberes progresistas de raigambre estructural a un lugar subsidiario. Las voces especializadas autorizadas participaban de la matriz de pensamiento neoliberal y de una red de instituciones particular:

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Transcripción del discurso emitido por cadena nacional el 17/07/1994, extraído del portal web Educar.

organismos financieros internacionales (BM, BID, FMI), tanques de pensamiento local, cámaras empresarias. Este proceso reconfiguró, a su vez, la relación entre ciencia y política, constituyendo el deber ser de cada una: para la técnica, la neutralidad; para la política la aplicación de “soluciones óptimas” técnicamente, más allá de las valoraciones sociales.

El juego de fuerzas en el campo experto implicó la subordinación de las explicaciones de los problemas sociales ancladas en la categoría de precariedad, que señalaban el deterioro del empleo como fuente de los procesos de pauperización y fragmentación social. En cambio, las interpretaciones que orientaron las reformas socio-laborales disociaron los problemas de empleo y de pobreza, despolitizando y deseconomizándolos: los primeros, serían un resultado transitorio de los procesos de reajuste del mercado en virtud del cambio tecnológico; los segundos expresarían desajustes individuales respecto de los nuevos perfiles productivos.

La informalidad como concepto y enfoque de tratamiento de los problemas sociales no tuvo grandes resonancias en el debate local sino hacia fines de 1990. Para los expertos progresistas el cambio en curso no podía comprenderse como la extensión de ocupaciones marginales, sino como un deterioro general del empleo normal, que afectaba a distintos sectores de actividad y estratos ocupacionales. Para los sectores reformadores la informalidad expresaba una compensación natural de los mercados ante las fallas institucionales que distorsionaban el juego entre oferta y demanda: el problema de la calidad del empleo era un “fantasma ajeno al reino de la economía política” (Marx, 2006: 124).

El reingreso de la informalidad al campo de la discusión experta no implicó un abandono de la centralidad de la precariedad. Sin embargo, si la precariedad habilitaba una mirada experta totalizante e integrada de los problemas sociales, la resonancia del enfoque de la informalidad convocaba otros énfasis y sensibilidades para el análisis. En primer lugar, se trataba de un enfoque que otorgaba prioridad a la heterogeneidad de la estructura socio-ocupacional, antes que a la “naturaleza común” de los diversos problemas de empleo. En segundo lugar, se ubicaba en el punto de encuentro entre el trabajo y la pobreza, centrandos los estudios en las actividades laborales de la población pobre. Luego de la crisis de los años 2001/2, el campo de fuerzas sociales se alteró y, con él, presumiblemente también, con sus especificidades, el campo de *expertise*. Nos dedicaremos a ello en lo que sigue.

Capítulo 5: Crisis social y reactualizaciones del desarrollo en Argentina.

El trabajo como articulador del nuevo modelo político-económico

La crisis de los años 2001 y 2002 fue un hito en la historia del país, cuya magnitud y multidimensionalidad llevó a su enunciación posterior como “la” crisis argentina, con un significado aparentemente unívoco (Danani y Hintze, 2013). Sin embargo, los estudios sobre esta coyuntura revelan la condensación de procesos de diverso orden: el agotamiento de la forma de acumulación vigente, luego de una recesión prolongada (Aronskind, 2011); el resquebrajamiento de las modalidades de legitimación del ejercicio político (Twaithes Rey, 2016); la construcción de nuevos actores colectivos en el marco de una profunda crisis social, caracterizada por niveles inéditos de desempleo y pobreza⁹⁹; y el reordenamiento de las relaciones internacionales, a partir de la crisis originada en los países del sudeste asiático, con efectos en las posibilidades de desarrollo económico del país (Basualdo, 2011).¹⁰⁰

Resulta más adecuado pensar estas coyunturas como una *puesta en crisis*, es decir, como un proceso complejo de cuestionamiento de las instituciones sociales vigentes como organizadoras de prácticas y articuladoras de actores sociales (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994). Mientras que el modelo de la “convertibilidad” perdía su eficacia, las alianzas sociales que habían conducido las reformas neoliberales se debilitaron en su capacidad de dirección y dominación (Danani y Grassi, 2008). Afectadas en su reconocimiento social, las orientaciones que éstas habían promovido ya no podían presentarse como cristalización de un interés general. Sin embargo, no se trató de una crisis global del neoliberalismo como proyecto político-ideológico, sino de sus condiciones de articulación y representación local.

Durante la coyuntura de crisis se desplegaron confrontaciones intensas sobre el proyecto orientador del Estado y de la economía, en el marco de una importante conflictividad social. El conflicto que hizo eclosión puede pensarse como un nuevo *estallido de la cuestión social*, en tanto las problematizaciones sobre la desigualdad en el registro de las condiciones de vida se anudaron con aquellas relativas a la desigualdad en el registro de la soberanía y de la definición de la ciudadanía (Landau, 2008). Como advertían Svampa y Pereyra, sugerentemente en función de esta hipótesis: “la crisis del modelo de convertibilidad (...) hizo posible que vastos sectores sociales comprendieran, de golpe, *como si fuera una revelación*,

⁹⁹ El desempleo trepó al 24,5% de la PEA y la pobreza alcanzó a aproximadamente el 50% de la población en el 2002 (MECON, 2008).

¹⁰⁰ La irrupción de China en el comercio internacional generó un aumento extraordinario en la demanda de materias primas para la región latinoamericana y de soja para nuestro país (Lindenboim, 2015). Junto con la devaluación fue un motor de expansión de las exportaciones de recursos naturales (Svampa, 2012; Slipak, 2013).

que la brecha *social* que se había abierto durante los años 90 era *profundamente ilegítima*” (2009: 210; destacado propio). La “salida” de la crisis no fue, entonces, un resultado natural sino el producto de un activo trabajo político-cultural dirigido a recomponer alianzas y principios articuladores de las demandas sociales en nuevas programáticas.

Desde 2002 en adelante, la disputa política se ordenó en torno a las posibilidades de rearticular el crecimiento económico con las expectativas de movilidad social. El restablecimiento del orden democrático y la estabilización de la representación política no podían prescindir de la referencia a dichas expectativas. Entonces, la nueva programática se sintetizó en la idea de un “modelo de desarrollo con inclusión y justicia social”. Su legitimidad se fundó y disputó en la polémica establecida con el neoliberalismo como campo de adversidad, afirmando una nueva articulación entre lo social y lo económico. El trabajo y el bienestar se constituyeron en objeto de controversias.

I. Del “Incendio” a la “Epopéya Argentina”: el ascenso de una nueva programática en el discurso político y especializado en el año 2002

Cuando Eduardo Duhalde asumió la presidencia en enero de 2002, proclamado por la Asamblea Legislativa para finalizar el mandato inconcluso de Fernando De La Rúa¹⁰¹, una de sus primeras acciones fue la convocatoria a un “Foro para la Concertación”, que devino luego en la “Mesa del Diálogo Argentino”.¹⁰² Participaron de ella gobernadores de las provincias, representantes de diferentes corrientes confesionales, de sindicatos (como la CGT y la CTA), de cámaras empresariales (como la UIA y la Federación Agraria Argentina) y de organismos de la sociedad civil. Su rol limitado en la orientación de políticas fue limitado.¹⁰³ Sin embargo, la institucionalización de espacios deliberativos es un proceso de relevancia, que nos muestra las discusiones mantenidas entre distintos grupos sociales y de poder sobre los modos de definir la crisis en curso y las alternativas para superarla.¹⁰⁴ En este apartado nos “desviamos” hacia el discurso político, para luego hacer referencia a los saberes producidos desde el Estado sobre los problemas socio-laborales.

¹⁰¹ Desde su renuncia en diciembre de 2001, cuatro funcionarios ocuparon el cargo hasta la asunción de Duhalde.

¹⁰² Se retomaba la experiencia de la Mesa para el Diálogo, creada por la Conferencia Episcopal Argentina y el PNUD de las Naciones Unidas durante los últimos meses del gobierno de De la Rúa, en la que participaron diversas organizaciones no gubernamentales, como Red Solidaria, Poder Ciudadano, Asociación Conciencia, Fundación Konrad Adenauer, entre otras.

¹⁰³ Según los documentos, luego de su etapa inicial, el espacio quedó sin soporte oficial al retirarse el Presidente.

¹⁰⁴ La ausencia de los movimientos “piqueteros” señala los límites del ejercicio de “concertación”.

En los documentos del Diálogo Argentino, la crisis era representada a través de figuras metafóricas como “tragedia”, “incendio”, “enfermedad terminal”, “subsuelo”. Este escenario se explicaba por el “desplome” del modelo de la convertibilidad, del que se hacía una crítica parcial. Se señalaba que, al momento de implementarse, había tenido un efecto positivo en la contención de la inflación y la promoción del crecimiento: el error yacía en que no había sido readecuado posteriormente. La consecuencia de ello había sido el predominio de la especulación financiera y la importación indiscriminada. El país había entrado en quiebra:

(...) Nada nos ha quedado. No nos han quedado pequeños productores ni industriales, los que teníamos, por cientos de miles, han quedado pocos; las empresas medianas y las grandes también fundidas, como fundido está el país. (Duhalde, Día del Trabajo en Maschwitz, 1/05/2002).

Además de la quiebra material, la crisis expresaba una bancarrota cívica y moral. La visible “crisis de representatividad” se asignaba al derrumbe de los valores: la clase política había sido ganada por intereses corporativos, perdiendo sentido la idea de bien común y el proyecto de nación.¹⁰⁵ En estos discursos, “la sospecha popular sobre los políticos y la política” se anclaba en una dimensión moral, que cuestionaba la transparencia en el ejercicio de la gestión pública.¹⁰⁶ Así, la crisis política perdía sus lazos directos con el mundo social, interpretándose como un asunto restringido a la clase política y al funcionamiento institucional (Perelman, 2008). El problema se reconstruía como una “lejanía entre el despacho institucional y la calle”, “entre la palabra empeñada y los hechos”,¹⁰⁷ señalando como cuestión a gestionar la distancia y la proximidad entre el Estado y el mundo popular: el Estado debía asumir una nueva presencia en la economía y la vida social.

En función de estas caracterizaciones, el Diálogo Argentino se presentaba como una gesta épica, por la que retomar el camino de la concertación entre actores sociales. La salida de la crisis sería una verdadera “epopeya argentina”, en la que todos los actores –sin diferencias– pondrían sus esfuerzos para gestar nuevos compromisos.¹⁰⁸ La recuperación económica exigía un “sacrificio productivo” por parte del sector empresarial,¹⁰⁹ que consistía en comprometerse a crear empleo pese a la carencia de recursos, con el objetivo de reactivar la producción y el consumo. Se proponía una “nueva alianza productiva”,¹¹⁰ basada en el estímulo a la exportación (en particular de recursos naturales, en lo que se advertía como un contexto

¹⁰⁵ Duhalde, Saludo y balance del presidente de la Nación, 30/12/2002.

¹⁰⁶ Duhalde, Mensaje a la Nación, 14/01/2002.

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ Comisión de Trabajo del Diálogo Argentino, “Empleo, MPyME, Desarrollo Local y Sectorial”, febrero de 2002.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Mensaje a la Nación, 14/01/2002.

internacional favorable) y a la producción local, para reemplazar ciertas importaciones.

La epopeya argentina no entraba en tensión con la figura del capital internacional, cuyas inversiones se veían como un medio para recuperar la capacidad instalada en desuso. La figura antagónica era la especulación financiera, entendida como una falsa palanca para el desarrollo, al no constituir un factor dinámico de creación de empleo.¹¹¹ La nueva alianza productiva estaba revestida de valor moral debido a su asociación con la generación de empleo: en los discursos oficiales, éste configuraba un eje de compromisos entre los actores del mundo productivo y un medio para neutralizar la disgregación de los valores. Víctimas y beneficiarios de la vieja convertibilidad, volvían a reunirse tras su desplome.

Siempre he sostenido que cuando empresarios y trabajadores se deciden a *luchar juntos* comienza indudablemente a gestarse *un proyecto de país*. Un nuevo modelo económico productivo está ya en marcha, y *ese modelo económico productivo tiene como sus abanderados, precisamente, a empresarios y trabajadores*, que (...) que quieren *poner de pie a la República* (Duhalde, Firma de Decretos de Asignaciones No-Remunerativas y de Indemnizaciones Laborales, 19/12/2002; destacado propio).

La visión a futuro que atraviesa los documentos era la imagen de una “Argentina pacificada y trabajando”: paz social y trabajo iban de la mano en estas problematizaciones de la crisis, en las que el futuro de la democracia se anudaba al devenir de la pobreza y otras “heridas sociales”.¹¹² En palabras de Duhalde, la recomposición del “proyecto de nación” debía interpelar a “los que han quedado afuera, los excluidos”, garantizándoles que “van a tener todas las posibilidades de incorporarse” a la “gran corriente”.¹¹³ El núcleo de la recomposición social y de las “ilusiones argentinas”¹¹⁴ se asentaba en el trabajo.

Argentina está cambiando, (...) ya la rueda de la economía se ha puesto en marcha y lentamente en toda nuestra geografía se nota ese movimiento (...) que nos llevará a darle más trabajo a nuestra gente, y además (...) a ir mejorando las condiciones de vida. (Duhalde, Saludo y Balance de fin de año, diciembre de 2002)

Identificamos dos temporalidades de la acción sobre la crisis: una coyuntural, asociada a la contención de la “emergencia”; y otra de carácter estratégico, basada en respuestas de “mediano y largo plazo”.¹¹⁵ El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) se inscribió en la primera y los debates sobre la reforma de la seguridad social en la segunda, ambas cuestiones vinculadas a la recomposición de las condiciones de vida de los sectores populares.

I.a. El valor moral del trabajo en la intervención sobre la pobreza

El PJJHD constituyó un consenso inicial en el Diálogo Argentino. Implementado junto con

¹¹¹ Día del Trabajo en Maschwitz, 1/05/2002.

¹¹² Diálogo Argentino, Bases, 30/01/2002.

¹¹³ Recepción de Organizaciones No Gubernamentales en Olivos, 10/01/2002.

¹¹⁴ Diálogo Argentino, Bases, 30/01/2002.

¹¹⁵ Mensaje a la Nación, 14/01/2002.

la sanción de la emergencia ocupacional (decreto 165/2002), se le asignó el propósito de intervenir sobre un doble eje: la crisis alimentaria y el desempleo. Según la entonces ministra de la cartera laboral, Graciela Camaño, la rapidez con que se implementó y la masividad de su cobertura permitió reconstruir la “presencia concreta del Estado Nacional” en los territorios e intervenir con “creatividad y compromiso [ante] la emergencia” (MTEySS, 2003b: 7).

El programa se presentó como una realización del “Derecho Familiar a la Inclusión Social”, mediante una estrategia que se proponía asumir “una tendencia incremental hacia la universalidad” para alcanzar un nivel adecuado de cobertura (MTEySS, 2003b: 22). Aunque su estatus de derecho fue vastamente discutido¹¹⁶, estos elementos señalan una transformación en los discursos asociados a la asistencia a la pobreza, en confrontación con la impronta de las políticas de los años noventa. Interesa señalar algunas tensiones presentes en el discurso oficial y experto respecto de la universalidad a partir de su asociación con el trabajo.

El PJJHD se inscribió en un debate con antecedentes sobre la universalidad. A fines de 2001, la CTA había difundido la propuesta del Frente Nacional Contra la Pobreza de crear un seguro de desempleo y formación para desocupados y una asignación para niños y mayores de 65 años. También circulaban las ideas de unificar distintos planes sociales en una asignación por hijo o adoptar esquemas de transferencias condicionadas de ingreso, como el *Progresá* en México (Grondona, 2014a). Asimismo, hallamos en nuestro *corpus* referencias al debate europeo de la universalización de la protección mediante rentas mínimas independientes del estatus laboral. En el caso del PJJHD, el trabajo se yuxtapuso con la cuestión de la universalidad: a) primero, al delimitar su cobertura en base a un universo de sujetos recortado por la categoría de “desocupación”;¹¹⁷ b) segundo, a partir de la exigencia de contraprestación –productiva o formativa– para la permanencia en el programa.¹¹⁸

En el informe de gestión ya citado, al tiempo en que se ejercía una crítica al método de focalización de las políticas asistenciales previas, se reconocían las restricciones presupuestarias existentes para lograr en el corto plazo una cobertura total basada en la categoría de ciudadanía. La afirmada “tendencia incremental” hacia la universalidad proponía modos provisorios para definir a la población usuaria, que pudieran expandirse en el tiempo, según el orden de prioridad de los problemas a atender.

La categoría de desocupación reconocía la condición laboral de los usuarios y era el fundamento del beneficio percibido. Sin embargo, comenzaba a asumir un carácter

¹¹⁶ Al respecto, ver CELS (2004), Pautassi (2004), Arcidiácono (2005).

¹¹⁷ Cabe aclarar que el PJJHD incluyó a adultos mayores de 60 años no cubiertos por el sistema previsional.

¹¹⁸ Otras condicionalidades exigían controles de sanidad y escolaridad de los niños a cargo.

escurridizo. En los informes técnicos del PJJHD, se rechazaba la circunscripción de la emergencia laboral al desempleo, señalando que la generalización de la precariedad y de la inestabilidad eran ejes claves en ella. De este modo, se explicaba que una de las principales causas de la pobreza era el deterioro de los ingresos de los ocupados y la intermitencia entre empleo y desocupación. Numerosas caracterizaciones de los usuarios del PJJHD coincidían en señalar que la mayoría contaba con experiencia laboral y una parte considerable se mantenía activa bajo el programa, ya fuera buscando empleo o desarrollando actividades laborales intermitentes (Cortés, Groisman, Hoswoszki, 2003; MTEySS, 2003b; Pautassi, 2004). La interpretación del “desempleo” comenzaba a ampliarse y a yuxtaponerse con la categoría de informalidad. A los fines de delimitar la población usuaria del PJJHD, los ingresos y la falta de cobertura previsional se volvieron definitorios.

El alcance masivo de las transferencias monetarias destinadas a la población activa introducía el debate sobre los (des)incentivos al trabajo y al registro (MTEySS, 2003b). Estos eran motivo de preocupación en conexión con el diagnóstico de disgregación moral y de pérdida de la cultura del trabajo en los contingentes excluidos del mercado. Entonces, se incorporó al diseño del programa la “autofocalización”, que preveía una serie de condiciones y requisitos dirigidos a desalentar la inscripción y permanencia de quienes no estuvieran dentro de la población prioritaria. La exigencia de contraprestación parece haber tenido aquí un rol preponderante. Si bien no se encontraba en el diseño original del PJJHD,¹¹⁹ una vez introducida fue defendida en los discursos oficiales como una vía para fortalecer los lazos solidarios y la cultura del trabajo (MTEySS, 2003b). Esta intervención, de tinte moral-cultural, no se entendía como contrapuesta con el estatus de derecho del programa.

Los anudamientos entre universalidad y trabajo revelan una particularidad del debate especializado local, dada por la relevancia de la sospecha sobre las prestaciones universales, como potencialmente debilitadoras de los derechos, obligaciones y formas de solidaridad asociados al trabajo, inclusive al interior del progresismo. El sentido de la universalidad en los documentos no se correspondía necesariamente con su definición como lo común a todos sin distinciones, sino que se asoció a: a) la idea de una *garantía estatal* por derechos sociales abarcativos, aunque estos podían remitir a categorías más restringidas que las de ciudadanía, como las de trabajador y desocupado; y b) al propósito de *masificar* los niveles de cobertura,

¹¹⁹ Grondona explica que la introducción de la exigencia de contraprestación fue producto de las negociaciones entre el gobierno argentino y el BM, institución financiadora. Ello se debía a que el BM consideraba al PJJHD como una modalidad más de *workfare*. Como resultado de dicha negociación, la contraprestación se amplió a la realización de cursos de formación, participación en proyectos productivos y proyectos sociales comunitarios. Los movimientos territoriales de desocupados pasaron a estar involucrados en su gestión, proveyendo espacios para la realización de las contraprestaciones de los usuarios ligados a ellos.

en contraposición al método de focalización de los programas asistenciales previos.

I.b. La Seguridad Social: tensiones entre la categoría de “ciudadano” y de “trabajador”

Durante el 2002 se desarrollaron algunas acciones inmediatas relativas a la seguridad social¹²⁰ y se abrió, mediante decreto presidencial (N° 1934), un proceso de diagnóstico y discusión para su posterior reforma. Se constituyó una Comisión Especial conformada por especialistas locales, quienes mantuvieron intercambios con expertos de la OIT, la OISS y la AISS y con representantes de sindicatos, cámaras empresarias y la Unión de AFJP. En 2003 se publicó el *Libro Blanco de la Previsión Social*, como memoria de las discusiones.

El sistema previsional se mostraba insostenible, social y económicamente (MTEySS, 2003a). Se ubicaban dos problemas centrales respecto de la protección: las crecientes exclusiones por la extensión del trabajo no registrado; y las inequidades producidas por el deterioro de los haberes (debido a la inflación) y por las deudas acumuladas. Estos problemas repercutían negativamente en su situación financiera: existía un déficit en los ahorros por la extensión de la precariedad, mientras que las inequidades podían impulsar comportamientos evasivos. Se proyectaba la necesidad de comprometer mayores recursos públicos a futuro, a fin de cubrir mediante prestaciones asistenciales a aquellos excluidos del sistema.¹²¹

De forma inversa a las tematizaciones analizadas en el capítulo anterior sobre la reforma previsional, el tratamiento de la cuestión fiscal se subordinó al abordaje de las expresiones de desprotección. Se argumentaba que dicha reforma se había orientado por fines de reducción del gasto público y de rentabilidad de un nuevo mercado de capitales, desnaturalizando la función protectora del sistema. En la nueva coyuntura, la seguridad social debía volverse sensible a los problemas sociales más acuciantes, concretando la demandada presencia estatal: “la seguridad social no puede quedar insensible a los grandes problemas que plantea la marginalidad, la pobreza, la indigencia (...)” (MTEySS, 2003a: 70). Se retomaba el sentido más clásico de la protección social, como aseguramiento frente a las contingencias experimentadas por los trabajadores y como un compromiso socialmente garantizado.

El establecimiento de un Sistema de Seguridad Social universal, solidario, plural, equitativo y sustentable, es una cuestión de Estado y no de políticas partidarias porque es una construcción social que implica un contrato o acuerdo entre los distintos sectores socio-económicos (...). Las obligaciones que impone la seguridad social son consecuencia del hecho de *haber asumido la sociedad*, en la misma Constitución Nacional, *el compromiso de garantizar la protección de sus integrantes*. (...) La

¹²⁰ Fundamentalmente, se dirigieron a la actualización de haberes y la cancelación de deudas del Estado.

¹²¹ “Desde el punto de vista fiscal, (...) se prevee una mayor demanda [de pensiones no contributivas] 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).

protección social de las contingencias que puedan afectar al trabajador y su familia. (MTEySS, 2003a: 68; destacado propio)

Como sugieren Danani y Grassi (2008) el *Libro Blanco* exponía los núcleos del debate ante un nuevo clima de época, más que bases sistemáticas para una futura reforma. En cuanto al problema de las exclusiones, se discutía cómo ampliar o “universalizar” la cobertura; y sobre el de la inequidad, se planteaba el consenso de instalar mecanismos para “lograr una relación más estrecha entre aportes y prestaciones” (MTEySS, 2003a: 70).

La propuesta para avanzar hacia la “universalización de la protección” era el establecimiento de un régimen multipilar (MTEySS, 2003a: 128). La inclusión del principio no contributivo se justificaba como un medio transitorio para incluir, masivamente y en el corto plazo, a las personas no aseguradas, en tanto estuvieran en condiciones de pobreza o atravesando situaciones consideradas especiales. En función del problema de los “desincentivos” al trabajo y al ahorro previsional, las transferencias no contributivas debían cumplir ciertas condiciones en su extensión: estar sometidas a un control estricto de ausencia de medios de subsistencia; sus montos debían ser inferiores a los beneficios contributivos; la edad de acceso debía ser más elevada que la de las jubilaciones; y debían definirse incompatibilidades con otros programas sociales, unificando la gestión asistencial. La universalización se entendió como el logro de una cobertura total, en cuyo diseño se conservaran las diferencias en las prestaciones de acuerdo al nivel de aportes, siguiendo un criterio de justicia corporativo que debía vigilar la recompensa a los esfuerzos.

La cobertura de los trabajadores informales mediante un pilar no contributivo *asistencial* obliteraba la responsabilidad empresaria sobre dicha situación, la cual era reconocida en otros tramos del *Libro Blanco*. Por ejemplo, en una crítica hacia la reforma de los años noventa, se cuestionaba la premisa de que menores contribuciones patronales pudieran impulsar la registración. Por el contrario, se entendía que ello había agravado la desprotección y afianzado “la cultura de ‘eludir- evadir-sacar’ de la seguridad social” (MTEySS, 2003a: 68). Se planteaba que los “incentivos” para realizar aportes no radicaban en el establecimiento de mecanismos de mercado, para maximizar su rentabilidad, sino en sostener una clara responsabilidad estatal por el futuro de los mismos. Este argumento era una de las críticas dirigidas hacia las AFJP, pese a lo cual la participación del sector privado aún no se perfilaba como elemento a reformar.¹²²

II. Una nueva visión del desarrollo desde el 2003 y sus heterogéneas filiaciones

¹²² Como veremos luego, en los años subsiguientes se problematizaría el sistema mixto en función del diagnóstico del incremento de recursos públicos para solventar las pensiones asistenciales (MTEySS, 2005).

En marzo de 2003 se realizaron elecciones presidenciales resultando electo Néstor Kirchner. Desde la asunción del nuevo gobierno comenzó progresivamente a cerrarse la situación extraordinaria de crisis, en un proceso de progresiva “normalización” institucional (Svampa y Pereyra, 2009). En nuestros términos, el estallido de la cuestión social cedió paso a diversos modos de tratamiento del conflicto, a partir de la redefinición de una serie de problemas sociales –de empleo y de pobreza- y de su integración en una programática que estipulaba el sentido y las posibilidades de su transformación.

Aunque no es posible homogeneizar las tres presidencias enmarcadas en el kirchnerismo, existen trazos programáticos que se sostuvieron a lo largo de sus doce años de gobierno. En este sentido, un eje clave fue la afirmación de la posibilidad y deseabilidad de compatibilizar las racionalidades económica y social, que se sintetizó en la idea de un “desarrollo con inclusión”. Su condición de posibilidad era un modelo de Estado contrapuesto al calificado como neoliberal, cuyo rol debía ser la regulación activa de la economía y del mundo laboral, a fin de sostener procesos distributivos con eje en la protección del empleo. Un rasgo destacado de esta discursividad es su confrontación con el pensamiento neoliberal. La controversia con dichas premisas se agudizó en aquellos momentos en que la disputa por la legitimidad se hizo más intensa.¹²³ En este apartado nos dedicaremos a los modos de concebir el desarrollo y sus filiaciones teóricas en base a la producción técnica y especializada de diversas agencias estatales (MTEySS, MDS, ANSES).

II.a. El neoliberalismo como antagonista: la politicidad de los saberes de gabinete

Los documentos dan cuenta del debate que atravesó el período acerca de los modos de pensar la cuestión del desarrollo, en confrontación directa con la cosmovisión neoliberal. Se proponía una lectura política de la economía, instando a abandonar concepciones fatalistas de la misma para situarla como objeto de batallas entre formas diversas (en ocasiones antagónicas) de dirigirla. En este orden, se restablecía un vínculo íntimo entre los modelos económicos y de Estado: aquellos eran resultado de ciertas formas de gestionar *políticamente* las relaciones productivas. Asimismo, se instalaba una discusión valorativa sobre la economía y se señalaba que su devenir estaba atado a la correlación entre fuerzas sociales.

Diversos documentos realizaban una reconstrucción de la historia reciente en Argentina, en pos de determinar el sentido de las transformaciones, económicas, políticas y sociales,

¹²³ Diversos autores coinciden en señalar al conflicto suscitado con sectores agroexportadores en el año 2009 por las retenciones agrarias como un parteaguas de la dinámica política (Antón *et al.*, 2011; Bonnet y Piva, 2013). Asimismo, como veremos al final del capítulo, con la reedición de signos de crisis interna y externa desde el año 2011 cobraron mayor fuerza la discusión de alternativas para reorientar la economía y la acción estatal.

suscitadas (MDS, 2007; MDS, 2010; MTEySS, 2010; MTEySS, 2012; entre otros). El “neoliberalismo” delimitaba un momento clave en estas periodizaciones, entendido como un modelo de acumulación y de Estado (MTEySS, 2011), iniciado con la dictadura cívico-militar y profundizado durante el menemismo.¹²⁴ La lectura política del ciclo neoliberal suponía una posición ética a la que eran afectos los saberes de gabinete, orientada a recuperar la memoria del pasado reciente y, así, determinar las responsabilidades por los daños sociales. Esta discursividad se diferenciaba de la rastreada en los documentos del año 2002, en la que la dimensión moral de la crisis era enfatizada por sobre su conexión con el modelo económico.

En el documento *La Bisagra*, producido por el MDS en el año 2007 como balance de su primera gestión, se realizaba un análisis histórico interesante en esta línea. El libro se ordenaba en tres partes: la primera se intitulaba “Memoria” y reconstruía las políticas desplegadas durante las “décadas del dolor” y el “Estado de Malestar”¹²⁵, de la dictadura cívico-militar y los gobiernos menemistas y de la Alianza; la segunda parte se denominaba “Verdad”, sistematizaba un diagnóstico social de la crisis de los años 2001/2002 y sugería que su eclosión había revelado, con dramatismo, el cariz de las políticas implementadas durante los años previos; la última parte, “Justicia”, analizaba la salida de la crisis durante el gobierno de Kirchner, cuando lo social se había vuelto “una cuestión nacional” (MDS, 2007: 136).

Esta periodización establecía un juego de sentidos con la consigna “Memoria, Verdad y Justicia”, que el movimiento de Derechos Humanos había logrado instalar en esos años. La estructura del texto se ordenaba según voces que no pertenecían al campo técnico sino que se definían por su inscripción política, generándose un entramado entre sendas discursividades que tendía a diluir sus especificidades. De este modo, el discurso especializado y el político se intersectaron, conectados por la impronta polémica que el primero asumió (Verón, 1987). En los documentos analizados, el neoliberalismo delimita el campo de adversidad con el cual se polemizó, política y teóricamente. La politicidad constituye un rasgo sobresaliente del discurso especializado, que se presentaba con mayor profundidad en los documentos producidos por funcionarios, directamente comprometidos con el partido de gobierno.

En función de esta relectura del pasado, el presente era visto como un momento de *reparación, social y política*. El modelo de desarrollo propuesto rompía la serie histórica

¹²⁴El alfonsinismo era pensado como un paréntesis en el marco de la emergencia y consolidación del neoliberalismo (MDS, 2007). Se señalaba que durante el gobierno radical se habían dado ciertas políticas de contención social y de aliento a la industria nacional, aunque el peso de la deuda externa y de la crisis fiscal habrían determinado su fracaso.

¹²⁵ Esta categoría había sido formulada hacia fines de los años noventa por Eduardo Bustelo, figura destacada del campo experto progresista relativo a las políticas sociales. La referencia a él sin dudas remite a la búsqueda de filiación de los saberes de gabinete con dicho campo de *expertise*. Ver nota al pie N° 86.

argentina para “hacer justicia”, no únicamente respecto de los crímenes de lesa-humanidad, impunes hasta el momento, sino de los “crímenes sociales y políticos” del neoliberalismo mediante la extensión de derechos sociales (MDS, 2007: 136). Lo social aparecía no solo como una dimensión a incorporar, sino como horizonte y finalidad del desarrollo. En ese sentido, esta programática se distinguió de las analizadas en la primera parte de la tesis.

II.b. Miradas estructurales sobre los cambios económicos: el lugar de la política

Además de la lectura política de la historia económica y social reciente, los saberes especializados reflexionaron sobre el desarrollo de manera estructural, analizando la transformación de los patrones de dominación, acumulación y trabajo, en términos locales, regionales e internacionales (MDS, 2007; MTEySS, 2010).

La escuela francesa de la regulación era una referencia para pensar estas transformaciones. Ella permitía superar el determinismo económico, dando relevancia, en el análisis, a las formas políticas de regulación de las relaciones sociales (Brenner y Glick, 1991). De acuerdo con las perspectivas regulacionistas, los modelos de desarrollo expresan una síntesis de los regímenes de acumulación y los de regulación, definidos como estructuras institucionales (estatales) que gobiernan y modulan la relación entre el capital y la fuerza de trabajo (Brenner y Glick, 1991). Bajo estos planteos, el ascenso de la vulnerabilidad sociolaboral no se consideraba como el producto de una corriente de cambios económicos inherentes a la globalización. El rumbo de las transformaciones económicas podía alterarse gestando formas institucionales sostenidas en nuevos compromisos entre los actores del mundo productivo. Así, emergía el imperativo de *cambiar el Estado para transformar la sociedad*.¹²⁶

En el cuestionamiento de las perspectivas economicistas resonaban, también, las problematizaciones del estructuralismo latinoamericano sobre los estilos de desarrollo. Los expertos ministeriales encontraban allí un enfoque prolífero para pluralizar las alternativas de desarrollo disponibles, visibilizando que entre el crecimiento económico y la integración social de los sectores marginalizados no existía, necesaria ni automáticamente, una relación positiva. Los ecos de esta producción incluyen referencias explícitas a algunos de sus referentes argentinos, como Raúl Prebisch y Oscar Varsavsky. Su presencia en los

¹²⁶ Además se recuperaron otras vertientes críticas y a distintos especialistas internacionales –en particular, europeos–, para el análisis de estas tendencias. Robert Castel aparece como una referencia de relevancia, con su concepto de vulnerabilidad y de nueva cuestión social. En temáticas laborales, Dominic Medá, Didier Demazière, Enrique De la Garza. Sobre modelos de Estado y protecciones, Robert Boyer, Esping-Andersen. Sobre las formas de acumulación y dominación, John Holloway, Eric Hobsbawn, Manuel Castells, Anthony Giddens, Ulrich Beck, John Cobb, entre otros. Boyer, como referente de la escuela regulacionista, era tomado de modo ejemplar. Reconstruimos esta red de referencias a partir de los documentos, y especialmente a través la “Revista del Trabajo” editada por el MTEySS.

documentos nos señala la “tradicción” en la que se ubicaban los funcionarios ministeriales en el presente y la línea de continuidad que estos trazaban con la labor teórica y política de estos reconocidos intelectuales argentinos: se trataba de la búsqueda de alternativas más democráticas de desarrollo, que hacía de los problemas que aquellos habían estudiado “un imperativo actual” (MDS, 2007: 83).¹²⁷

Estas obras revelaban su vigencia toda vez que el problema del desarrollo volvía a asumir centralidad (Tomada, 2005, 2007; Taiana, 2005). Diversos documentos del MTEySS referían a la obra de José Ocampo, especialista cepalino¹²⁸, que se proponía retomar los estudios sobre estilos de desarrollo desde preocupaciones actuales (Tomada, 2007; Novick, 2008). Uno de sus textos citados, intitulado *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina* (2005), proponía descentrar la agenda propuesta por los bancos internacionales sobre las reformas “de segunda generación”, en pos de definir las formas institucionales más adecuadas para los objetivos sociales y la democracia en la región. Los técnicos ministeriales encontraban en estas producciones análisis ejemplares de “la necesaria mirada conjunta y estratégica entre el desarrollo económico y el social” (Tomada, 2007: 73). La CEPAL parece haber sido un espacio afín técnica y políticamente.

Estas lecturas diversas ofrecían discusiones fértiles para esta generación de expertos, prestos a trazar puentes entre los desafíos científicos y políticos. Asimismo, retomaban matrices de pensamiento de las que muchos de ellos habían sido partícipes en el pasado.

Los modelos de desarrollo son “pensamiento intensivos”. (...) Debemos registrar que, por historia y contexto, nuestro abordaje será muy diferente del postulado de una economía sin política, independizada del trabajo humano y del conflicto laboral. En la Argentina, y es posible que en América Latina, el desarrollo y la modernidad civilizada no vendrán por las vías del “fin del trabajo”, sino de su promoción. (Tomada, 2007: 75)

La reactualización de estas memorias sobre el desarrollo fueron los medios para formular un modelo alternativo de crecimiento, sostenido en una serie de críticas hacia la globalización financiera. Se perfilaba la posibilidad de construir una globalización “no subordinada” (Roca, Golbert y Lanari, 2012), “inclusiva” (Novick, 2008), o “atenuada” (Ackerman, 2014), que integrara las metas económicas con las sociales. La integración regional posibilitaría un marco de intercambio y competencia mercantil más favorable, que no se sostuviera en la baja de los costos laborales sino en mejoras en la productividad. Se reactivaba la idea de un desarrollo para y desde Latinoamérica, que ponía de relieve y cuestionaba las relaciones geopolíticas de

¹²⁷ Sobre la obra de Prebisch, se señalaba que las discusiones que éste había planteado eran vitales en la actualidad, al renovarse la necesidad de pensar la relación entre la economía, las instituciones y las personas en los modelos de desarrollo, ya diluida la creencia en la mano invisible del mercado como la mejor asignadora de bienes y recursos (Tomada, 2007). Un argumento semejante se encuentra en MDS (2007) respecto de Varsavsky.

¹²⁸ Ocampo fue Secretario Ejecutivo de la CEPAL entre los años 1998 y 2003, y posteriormente Secretario Adjunto de las Naciones Unidas en Asuntos Económicos y Sociales.

poder. Se crearon nuevas instancias de articulación (como la Unión de Naciones Suramericanas o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) y se fortalecieron otras ya existentes, como el Mercado Común del Sur.

Hay un cuestionamiento más de fondo a la *mirada “globalizadora” simple (...)*: ¿es razonable pensar un modelo de desarrollo y de integración social que se guíe sólo por el *horizonte intelectual, ético y moral, de los países “desarrollados”?* (...) Ni siquiera al nivel más genérico es aceptable la idea de un modelo único de desarrollo y globalización. La heterodoxa experiencia argentina de estos años lo muestra sin discusión. Estamos obligados a un *aprendizaje peculiar* sobre cómo adquirir competitividad económica, asegurar gobernabilidad política de manera estable y crear las premisas de una sociedad basada en el trabajo y la protección social. Y cuando hay aprendizaje hay correspondencia, *aprenderemos de los otros si logramos que ellos aprendan, a su vez, de nosotros.* (Tomada, 2007: 73- 74; destacado propio)

Tal como señalamos en el análisis de la producción de la OIT y la CEPAL, es posible identificar en los documentos locales que el horizonte de posibilidad de estas reconfiguraciones político-económicas a escala regional continuaba siendo el de la apertura económica, por lo que se tendió a pensar las reformulaciones del modelo de desarrollo en el marco de la globalización como tendencia. En particular, en el caso de la región latinoamericana, ello entrañó un debate sobre la centralidad de los *commodities* en los modelos de desarrollo que, como veremos, se constituyó en una cuestión sensible y de escasa presencia en los documentos ministeriales analizados.

III. Un “cambio estructural”: las virtudes de la “rueda” keynesiana y la renovada centralidad del empleo

Según los diagnósticos ministeriales, la contracción del aparato productivo y la activa promoción de políticas de flexibilización del trabajo y de individuación de sus riesgos, habían generado diversas formas de expulsión y de precariedad laboral durante los años noventa (MTEySS, 2003b, 2004a; Novick, 2011). Los especialistas y funcionarios ubicaban en los años 2001/2 el inicio de un *cambio estructural* en el país, con efectos positivos en el empleo y en las condiciones de vida. Su motor impulsor había sido la salida de la convertibilidad. Mediante el manejo estatal del tipo de cambio, se había logrado reactivar la producción de bienes y situar al mercado interno como un espacio privilegiado para su demanda efectiva.

El modelo de “desarrollo económico con justicia social” se basaba en un encadenamiento entre empleo, consumo, inversión y producción (Tomada, 2011, 2014; Novick, 2011). La “relación positiva entre el crecimiento del producto, el incremento de la productividad y el aumento del empleo” (Ley N° 25.877) sería resultado de una trabajo de compatibilización realizado estatalmente (ANSES, 2011; Tomada, 2011), lo que aproxima a esta programática

con los discursos examinados de la OIT y la CEPAL. El Estado debía vigilar la traducción de los incrementos de productividad en la extensión del bienestar de la población, cuyos resortes fundamentales eran el aumento del empleo y la mejora de su calidad. No se trataba del trabajo a cualquier precio y en cualquier condición, sino de la categoría de “trabajo decente”, formulada por la OIT e incorporada a la normativa local en 2004, mediante la Ley N° 25.877:

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. Ley N° 25.877

La consideración del empleo como una “caja de resonancia” entre el ámbito productivo y de las condiciones de vida (MTEySS, BM, INDEC, 2005) era afín a las formulaciones cepalinas que analizamos en la primera parte de la tesis. Sin embargo, en las producciones ministeriales, el problema de la heterogeneidad estructural, fundamental en la explicación de la CEPAL de las brechas en el empleo y en el bienestar, no constituyó un eje de relevancia. Podría hipotetizarse que el cambio de la estructura productiva fue subordinado como cuestión en las tematizaciones sobre el desarrollo, en comparación a la relevancia asignada a la gestión política como resorte fundamental de las transformaciones a concretar.¹²⁹

Subyacía la idea de que era posible revertir los efectos del ciclo neoliberal transformando sustancialmente el modelo de Estado (MTEySS, 2004b, 2007). Si durante el ciclo neoliberal, los discursos reformadores subordinaban –y subsumían– la política a la economía, aquí la economía parece subordinarse a la política, perdiendo de vista sus reglas específicas. Al decir del Ministro de Trabajo, C. Tomada¹³⁰, “con una buena gestión política pueden proveerse empleos, esperanza y crecimiento mientras se construye sostenibilidad” (MTEySS, 2011: 10).

III.a. Una opción política por el bienestar: la afirmación del valor social del trabajo

La legitimidad del modelo se fundaba y disputaba en la idea de que el trabajo era su valor orientador, en base a diversos sentidos a él adheridos: a) como factor económico- productivo, creador de la riqueza; b) como factor distributivo; c) como fundamento de solidaridad y de justicia, al articular derechos y obligaciones de los actores del mundo productivo, esto es, constituyendo un “factor básico de ciudadanía” (MTEySS, 2011: 14); y d) como valor moral, en tanto dignificador de la persona y vehículo para la socialización. El trabajo constituía el

¹²⁹En el ámbito académico se ha analizado la heterogeneidad productiva como factor explicativo de los problemas de la precariedad, informalidad y marginalidad laboral, señalando que el nuevo ciclo económico no había logrado su reversión. V.gr. Salvia, 2005, 2013; Salvia y Vera, 2010; Malimacci y Salvia, 2005.

¹³⁰Carlos Tomada fue ministro de la cartera laboral durante las tres administraciones del kirchnerismo. Su continuidad ininterrumpida en dicho cargo es una excepcionalidad, semejante a la de Alicia Kirchner, quien permaneció frente al MDS durante casi los doce años del ciclo.

medio por el cual participar de la sociedad: aportando al desarrollo y siendo parte de la distribución de sus beneficios. Por eso se afirmaba que no constituía solo una cuestión distributiva sino identitaria, al ser vehículo de reconocimiento y de libertad de los sujetos (MDS, 2010). Tejía vínculos sociales, en un momento en el que se continuaba diagnosticando –pese a la salida de la crisis- que los lazos estaban resquebrajados (MDS, 2007).

La noción de TD unía la productividad, la solidaridad y la justicia como valores positivos del nuevo modelo de desarrollo (Novick, 2007). El empleo era postulado como la finalidad del desarrollo y no únicamente como un medio instrumental para alcanzarlo. Así, se cuestionaba su sometimiento al libre juego de la demanda y la oferta en el mercado laboral, pues ello conspiraba directamente contra el establecimiento de niveles aceptables de calidad. En esta línea, se discutía la homologación neoliberal entre las protecciones del empleo y la idea de costos laborales, basada en la premisa de que las regulaciones del trabajo tensionaban el incremento de la competitividad y la productividad. En este punto la programática contenía una mirada del sujeto del trabajo, que había sido desconsiderado durante los años anteriores (Ackerman, 2014; Recalde, 2014, Ruiz, 2014).¹³¹ Se establecía un contrapunto entre una “sociedad de mercado” y una “sociedad del trabajo”, cuyo norte fuese la integración social y la consagración del “derecho a existir” (Godio, 2005; Tomada, 2007; Recalde, 2014).

Orientar la actividad estatal hacia el bienestar constituía una auténtica “opción política”, según argumentaban los discursos oficiales, encuadrada en la “refundación” del Estado de Bienestar (Tomada, 2014: 73). Éste debía tener un rol proactivo en la regulación del trabajo, lo que implicaba “restaurar” la dañada institucionalidad laboral y volver a darle peso al MTEySS, condenado durante los años noventa al rol de “cenicienta de los ministerios” (Tomada, 2014: 80).¹³² La crisis del Estado de Bienestar era leída políticamente, entendiéndola como producto de la quiebra de los consensos del que era expresión, tanto a nivel local como internacional. En este orden, la posibilidad de refundarlo sería producto tanto de una nueva articulación entre actores sociales –fundamentalmente de los asociados al mundo del trabajo- y de superar la contienda política contra la “derecha económica”, asociada al pensamiento neoliberal vernáculo (Tomada, 2014: 74).

¹³¹ La problematización jurídica sobre los derechos laborales en la Revista de Trabajo del MTEySS evidencia esta mirada. Era preciso reinstalar en el campo del derecho la consideración del trabajador como la parte “más débil” de la relación laboral, debido a la subordinación y el estado de necesidad con los que ingresaba a la ella.

¹³² Analizaremos este punto en el próximo capítulo, pero mencionamos, de forma sintética, las orientaciones generales del MTEySS: a) la canalización institucional del conflicto salarial, reconstruyendo las instancias tripartitas de negociación; b) la búsqueda de regulación de la oferta y la demanda de empleo, a través de medidas que tenían el objetivo de conservar los puestos de trabajo registrados y fomentar su incremento; c) el fortalecimiento de la inspección laboral como herramienta para incrementar el registro del empleo; d) las políticas de reinserción laboral y mejora de la “empleabilidad” de los trabajadores informales y desocupados.

III.b. Cambio estructural y gestión política: miradas sobre una relación compleja

Los modelos de desarrollo se estabilizan como resultado de batallas por los modos de producir y distribuir la riqueza social. En la discursividad que analizamos, el énfasis asignado a la gestión política como determinante del “cambio estructural” presentaba el riesgo de abordar insuficientemente la relación entre cambio coyuntural y estructural y, en esta línea, de subestimar las condiciones productivas, económicas, políticas y culturales necesarias para el segundo. Entendemos que se produjo cierta inconsistencia o tensión en las miradas sobre el desarrollo, asociada a cierta secundariedad con la que se presentó la reflexión sobre las condiciones que constriñen el ejercicio político. Si la gestión política se definía como el determinante por antonomasia del cambio, ¿cómo explicar el logro inacabado de las aspiraciones programáticas ante la persistencia de ciertos problemas socio-laborales y de restricciones económicas internas?

Arriesgamos la hipótesis de un *sesgo politicista* en la lectura de los condicionamientos de los procesos de elaboración y despliegue de alternativas sociales y políticas al neoliberalismo. Bajo tales miradas, estos se asociaron principalmente a la confrontación con la “derecha económica” local, tal como desde el oficialismo se denominaba a su adversario en el plano de la política. Aquí resulta de utilidad la distinción realizada por diversos autores entre dos dimensiones que hacen al sentido de lo político: Mouffe (2007) diferencia sus niveles óptico y ontológico, que remiten respectivamente a “la política” como práctica y a “lo político” como el antagonismo constitutivo de la vida en sociedad; Lechner (1994) realiza una distinción afín, al diferenciar “la política”, como práctica institucionalizada, de “lo político”, como aquel conjunto de formas de imaginar, valorar y vivir el orden y la comunidad política. En este orden, nuestra hipótesis señala cierta reducción de la discusión sobre el conflicto político a la primera de las dimensiones destacadas por estos autores.

En los documentos el neoliberalismo se corporizaba en agentes sociales concretos y, como período, se afincaba en la historia reciente del país, cuando dichos actores habían expresado su dominio. Sin embargo, ¿el proyecto neoliberal sobrevivía únicamente encarnado en el *mainstream* de la ortodoxia neoliberal?, ¿Se encontraba “acabado” toda vez que sus principales agentes a nivel local se mostraran derrotados en la contienda política coyuntural?, ¿Cuáles eran las condiciones para tal derrota? Hablamos de inconsistencia o tensión al interior de la programática de gobierno pues, en el propio campo de los saberes de gabinete, este punto tuvo un modo disímil de abordaje. Ello se ilustra en el tratamiento de las restricciones económicas internas emergentes desde el año 2007 y de los efectos locales de la crisis

internacional del 2008. Hallamos una diferencia entre aquellos textos cuya discursividad se anclaba más en el registro político que en el especializado, producidos por funcionarios de alto rango y figuras asociadas al kirchnerismo como partido de gobierno; y aquellos textos producidos por técnicos y expertos insertos en agencias públicas, dirigidos a circuitos académicos. Estas producciones ofrecen visiones disímiles sobre las causas de las renovadas limitaciones en el crecimiento y sobre la persistencia de los problemas socio-laborales. En suma, se trataba de una reflexión diferenciada sobre la labor de compatibilización entre crecimiento y equidad.

En cuanto a las restricciones internas, desde el 2007 se apreció el peso argentino en términos reales en virtud de la reactivación económica. Ello generó una pérdida de competitividad del sector manufacturero mercado-internista, el más intensivo en la generación de empleo (Schor, 2012). En cambio, la competitividad del sector exportador continuó su tendencia ascendente. De este modo, comenzó a producirse una leve restricción en el volumen de empleo y una presión sobre los salarios vía inflacionaria, como medio para resguardar los rendimientos empresarios (Lindenboim, 2014). Por otro lado, desde el año 2011 se hicieron palpables los efectos de la crisis internacional al trastocarse el "clima internacional favorable" a las exportaciones de *commodities*, lo que agravó los desequilibrios internos. Entonces, se produjeron alteraciones de las tendencias al crecimiento de la actividad y del empleo, sobre todo en lo relativo a la calidad de éste.¹³³ Ello movilizó una puja distributiva de relevancia y una creciente conflictividad laboral.

Hallamos ciertas referencias a la necesidad de monitorear la "consistencia del modelo" y de adoptar dispositivos político-institucionales para su gestión en la publicación *La complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales* del MTEySS del año 2011. En su presentación, Tomada (2011) afirmaba que la consistencia estaba probada y que los desequilibrios exógenos y endógenos de la economía habían sido gestionados mediante políticas anticíclicas. En cambio, un artículo de Novick¹³⁴ (2011) se interrogaba por las características de la estructura productiva y ponía en cuestión la sostenibilidad de los procesos de ampliación del empleo registrado, configurándose cierto matiz con la visión del ministro.

Novick reunía evidencia empírica que demostraba que el sector productivo implementaba

¹³³ Desde el año 2007, 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 (Lindenboim, 2015). La desigualdad entre trabajadores se incrementó por el aumento de la brecha entre registrados y no registrados y por el mejoramiento relativo de posiciones jerárquicas (López, 2014).

¹³⁴ Responsable de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio, desde su creación en 2003 hasta el año 2015. En el siguiente capítulo nos referimos a esta dependencia.

innovaciones tecnológicas de forma marginal y no asumía la formación laboral como una política al interior de la empresa, de modo que no se habían producido saltos sustantivos de productividad que sostuvieran el incremento del empleo en el largo plazo. Además, la autora se preguntaba cómo aprovechar productivamente la bonanza de los *commodities* mientras durase, visualizando la profundización de las restricciones externas. Estos interrogantes se desplegaban en virtud de preocupaciones crecientes por los problemas de empleo: se diagnosticaba una mayor heterogeneidad en el colectivo de trabajadores y para Novick ello se asociaba a la heterogeneidad de la estructura productiva.

Otro artículo de la publicación, escrito por técnicos del MTEySS (Amar, Pastrana y Villafañe, 2011), planteaba una preocupación similar sobre la productividad de las ramas trabajo-intensivas. El artículo se concentraba en la cuestión de los costos laborales en Argentina y discutía con las perspectivas que promovían su baja como medio para alentar la competitividad. Si bien se argumentaba que dichos costos se mantenían estables desde 2001, se llamaba la atención sobre la baja productividad interna. Ambas producciones abordaban la cuestión productiva como un condicionante del aumento del empleo y de su calidad, es decir, como una condición que afectaba estructuralmente la solvencia del modelo de desarrollo.

La sostenibilidad del modelo en curso era eje de debate al interior de los saberes expertos de gabinete. La atención sobre la cuestión productiva de algunos técnicos ministeriales pone en evidencia la incorporación de un interrogante relativamente ausente en los documentos, sobre cuáles son las condiciones para sostener los procesos de cambio estructural y los espacios para gestionar políticamente la economía. La dimensión productiva era una de ellas. Por otro lado, los documentos también señalan la intensificación de la polémica con el pensamiento neoliberal en estos años, lo cual coincidió con la profundización del debate público sobre cómo intervenir en el ámbito de la distribución.

Conclusiones

Hemos propuesto la hipótesis de que la crisis de los años 2001/2 en el país constituyó una reedición del conflicto que expresa la cuestión social. En esta línea, la salida de la misma constituyó un proceso de disputa entre diversas alternativas para gestionarla, deviniendo legítimo un modelo de desarrollo que asignó centralidad a las respuestas “sociales”. Durante el año 2002, comenzaron a conjugarse nuevos elementos programáticos, por los cuales se postuló la necesidad de superar una estrategia económica anclada en la especulación financiera y dar lugar al heterogéneo sector productor de bienes (exportables y dirigidos al mercado interno): de este modo, el crecimiento económico podría enlazarse con la generación

de empleo, clave para la recomposición de las condiciones de vida y de una cultura del trabajo que suturara la bancarrota moral y cívica que se diagnosticaba.

A partir del primer gobierno kirchnerista, comenzó a articularse una nueva programática que retomó, de manera no lineal, las orientaciones y perspectivas de desarrollo del año 2002. Ella se fundó y disputó su legitimidad en el objetivo de compatibilizar, mediante la intervención estatal, las racionalidades económica y social, dando lugar a un desarrollo inclusivo, basado en la expansión del empleo regular y protegido como vector principal de la integración social. Esta programática se asentaba en la afirmación del valor productivo, distributivo, social y moral del trabajo, reactivándose con ello memorias como las del primer peronismo. “Lo social” constituía un nervio central de la nueva programática y la gestión política era decisiva para su éxito.

El discurso especializado sobre el desarrollo se alimentaba de múltiples filiaciones, que permitían correr el determinismo económico del pensamiento neoliberal para realizar una lectura política y valorativa de las relaciones económicas: las voces de movimientos políticos y el cuestionamiento ejercido por estos al neoliberalismo y a los gobiernos que habían encarnado dicha racionalidad; escuelas críticas de pensamiento, internacionales y regionales, como el estructuralismo latinoamericano o el regulacionismo; la teoría económica keynesiana; producciones contemporáneas de organismos internacionales técnica y políticamente próximos, como la CEPAL y la OIT.

¿Cómo comprender y, sobre todo, intervenir sobre ciertas aspiraciones programáticas que, hacia fin de ciclo, comenzaron a percibirse como insuficientes o inconclusas? Hemos identificado las dificultades de los saberes expertos para, en dicho marco programático, ubicarlas y explicarlas de manera unificada. La persistencia de los problemas de empleo y de pobreza fue uno de los puntos sensibles que, en el último gobierno de Cristina Fernández, se hizo preciso explicar: ¿eran expresión del fracaso de la gestión política en la armonización de las racionalidades social y económica?, ¿se agotaban las condiciones –económicas, políticas, culturales- para tal ejercicio de compatibilización?, ¿eran producto de la gravedad del daño neoliberal? En todo caso, la divergencia de opiniones pone de relieve el creciente disenso sobre las formas de comprender e intervenir sobre los problemas sociales que se estabilizaron luego de la crisis. Analizaremos el abordaje experto de dichos problemas en el próximo capítulo.

Capítulo 6: La (inacabada) restauración del trabajo y su institucionalidad: diagnósticos e intervenciones sobre los problemas de empleo

En el año 2003, alrededor del 85% de la PEA estaba afectada por lo que se reconoce como problemas de empleo: desempleo, subocupación y falta de registro en las instituciones laborales (MECON, 2008).¹³⁵La pobreza abarcaba al 47.8% de la población y la indigencia a un 20.5% (INDEC). La progresiva reactivación económica no se traducían de forma inmediata en mejoras sociales: aunque el desempleo se redujo notablemente, la pobreza descendía de forma más lenta y la precariedad laboral se extendía a buena parte de los ocupados. En 2006, los problemas laborales afectaban al 65% de la PEA¹³⁶(MECON, 2008), mientras que los índices de pobreza e indigencia se encontraban en un 39% y 12% respectivamente (INDEC).

La posibilidad de traducir el crecimiento económico -que comenzaba a presentar tasas muy elevadas- en procesos de inclusión social, radicaba, según el MTEySS, en la “restauración” de la institucionalidad laboral (Novick, 2008; Tomada, 2007, 2011, 2014). La cuestión social se interrogó en clave de inclusión al mundo del trabajo y la pobreza se anudó a las desiguales formas de inserción laboral. Así, la expectativa de recomposición e integración social tuvo como eje al trabajo registrado. Aunque la idea de “restauración” remitía a recuperar las instituciones laborales “clásicas” (como las paritarias y la seguridad social), se incluyeron nuevos dispositivos asociados a la acción sobre la informalidad, la empleabilidad y la reinserción laboral. Las memorias del primer peronismo confluyeron, así, con una mirada “actualizada” sobre los problemas laborales. El MTEySS asumió una centralidad renovada, recomponiéndose también su núcleo de expertos, al que se integraron muchos de los especialistas “progresistas” que desde la década de 1990 venían analizando, críticamente, las transformaciones del mundo del trabajo.¹³⁷

¹³⁵Este porcentaje está dado por las siguientes tasas: 17.3% de desempleo, 17.1% de subempleo y 50.9% de informalidad.

¹³⁶El porcentaje se conforma según las siguientes tasas: 43.6% de informalidad, un 11.2% de subocupación y 10.2% desocupación (MECON, 2008).

¹³⁷ Algunos de ellos permanecieron en el ámbito de la consultoría para organismos internacionales, aunque en estos años muchos proyectos se desarrollaron en relación estrecha con funcionarios y técnicos del MTEySS. Por ejemplo: 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” durante los años 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 financiamiento del BM; Luis Beccaria realizó diversos trabajos de consultoría para la OIT sobre problemas de empleo y protección social, teniendo un rol destacado en las ediciones del Seminario sobre Economía Informal realizadas en Buenos Aires, entre 2010 y 2013. Otros expertos realizaron trabajos de consultoría para el MTEySS, como Laura Golbert. Finalmente, otros ocuparon puestos de dirección en el MTEySS, como: Emilia Roca, Directora General de Estudios y Estadísticas Laborales (2003- 2007) y Subsecretaria de Políticas de Seguridad Social (2007- 2015); Marta Novick, Subsecretaria de

Desde el año 2007 y, con mayor intensidad desde 2011, cuando a las restricciones económicas internas se sumaron los efectos locales de la crisis global¹³⁸, la *persistencia* de los problemas de empleo pasó a estar en el centro de los diagnósticos sociales y de la controversia pública pues ¿cómo explicar las –aún- elevadas tasas de informalidad luego de los años de bonanza económica? La continuidad de los mismos interrogaba la sostenibilidad del modelo y constituía un problema para su legitimidad. Desde la cartera laboral se sostuvo que era preciso trascender la etapa de restauración de la institucionalidad laboral y pasar al momento de su *consolidación*, cuya prioridad debían ser los colectivos más vulnerables social y laboralmente.

En lo que sigue nos dedicaremos a examinar los modos y contenidos por los cuales la precariedad e informalidad laboral se volvieron ejes cruciales en la agenda de problemas sociales durante el período en análisis. Estas problematizaciones son fundamentales para comprender los sentidos que asumió la operación de “compatibilización” entre lo social y lo económico.

I. Del problema de la exclusión al de la inclusión en el mundo del trabajo: el foco en la informalidad laboral

Desde 2002, los diagnósticos producidos por técnicos y funcionarios del MTEySS retomaron las caracterizaciones de los expertos progresistas acerca de la relación establecida entre el desempleo y la precariedad laboral, como parte de un mismo proceso de desestructuración del empleo normal. Al argumentar que los problemas socio-laborales no se reducían al “dramático aumento del desempleo”, se visibilizaron otras problemáticas de “impactante” magnitud: el “ascenso vertiginoso del empleo clandestino o no registrado” y la “escasa estabilidad en el puesto de trabajo” (MTEySS, 2003b: 15). Como se había advertido en los años previos, se verificaba que la vulnerabilidad no afectaba a un núcleo delimitado de “excluidos” sino que se extendía hacia vastos segmentos ocupacionales. Bajo estas lecturas, se produjo una ruptura conceptual con los diagnósticos predominantes hasta entonces, por la cual se ensamblaron los problemas de empleo y de pobreza.

Progresivamente, el desempleo fue relevado de su centralidad en los diagnósticos sociales. Al calor de la recomposición de la actividad, la desocupación descendió de forma notable, mientras que la precariedad parecía un hueso difícil de roer: del 2004 al 2006 –años de las

Programación Técnica y Estudios Laborales (2003- 2015). En el INDEC, Cynthia Pok fue encargada de la EPH hasta el año 2008, cuando fue removida luego de la intervención política del organismo por parte del gobierno.

¹³⁸ Ver nota 133 del capítulo anterior.

tasas más elevadas de crecimiento al interior del ciclo- su tasa cayó solo un 3% interanual (Kostzer *et al.*, 2005). Entonces, se señalaba que el problema no radicaba en la insuficiencia de puestos, sino en el carácter precario de las condiciones de trabajo. Ello se expresaba, a su vez, en el ritmo más lento de descenso de la pobreza, en comparación con el del desempleo. El interrogante que se abría ante este panorama era si la precariedad y la informalidad eran fenómenos de alcance estructural, o bien una expresión coyuntural de los “episodios recientes”, asociados al ciclo neoliberal (MTEySS, 2003b: 16). En coincidencia con las elaboraciones sobre el desarrollo los textos sostenían la expectativa de reversión de los problemas de empleo a partir de la transformación de las políticas económicas y laborales, esperando la ampliación del empleo formal y protegido.

Desde 2004 comenzaron a producirse nuevos estudios sobre estos procesos, con la finalidad de orientar las intervenciones sociales. Entonces, el glosario ministerial para referirse a ellos no era estable. En ocasiones se hacía un uso intercambiable de las categorías de precariedad y de informalidad (MTEySS, 2003b, 2004b), mientras que en otros documentos se establecía entre ellas una distinción conceptual (MTEySS, 2004a, 2004c). A través de ella se precisaban las causas que regían cada fenómeno: la precariedad se explicaba por un régimen de políticas que alentaba las prácticas atípicas de contratación y liberaba la evasión empresarial; la informalidad remitía a problemas de baja productividad relativa.¹³⁹

Los primeros mapeos estadísticos producidos señalaron que los niveles de productividad no eran una variable ordenadora de los resultados. Si bien el subregistro era mayor en las unidades económicas pequeñas (de hasta seis trabajadores), la incidencia en los establecimientos grandes era significativa.¹⁴⁰ Además, ciertas ramas de actividad parecían determinar la concentración del no registro, más allá del tamaño de sus establecimientos: el comercio, la manufactura, la construcción. La mirada experta se tornaba más sensible a la heterogeneidad del fenómeno. En este orden, puede comprenderse la búsqueda por estudiar específicamente sus diversas manifestaciones y la gravitación de los debates que, en ese momento, se producían internacionalmente sobre la categoría de informalidad.

I.a. Circulación de los saberes de las AID: polémica, adhesión y traducción

En el año 2003 se creó la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales

¹³⁹En los estudios en que se realizaba esta distinción, la informalidad se medía recurriendo a la variable del tamaño de las unidades productivas como indicador *proxy* de la productividad.

¹⁴⁰El 72,5% de los puestos en unidades pequeñas eran no registrados. Sin embargo, la incidencia en los establecimientos más grandes era significativa, considerando que estos tenían un peso mayor en el empleo total: en las empresas de 26 a 40 trabajadores era del 19,8% y en las de más de 40 empleados de un 26,6%.

(SPTyEL) del MTEySS, dirigida por Marta Novick,¹⁴¹ con el objetivo de consolidar un grupo de profesionales calificados en el ámbito ministerial. Según el ministro Tomada, su tarea era construir herramientas para comprender “los numerosos y disímiles problemas que enfrenta la situación socio-laboral en el país”, dándole “apoyatura de solidez teórica a la gestión” de los mismos (MTEySS, BM, INDEC, 2005: 9). Muchos de los expertos progresistas cuyos estudios analizamos en el Capítulo 4, pasaron a integrarla o vincularse con ella.¹⁴² Este proceso señala que la gestión de los problemas laborales se presentaba como una tarea compleja, que requería la especialización en fenómenos diversos. De allí los objetivos de la Subsecretaría de abordarlos de forma pormenorizada y de recomponer una perspectiva ministerial global. La “restauración” de la institucionalidad laboral propuesta comprendía la reconstrucción de una mirada experta propia, que permitiera superar la concepción tecnocrática sobre el conocimiento, restableciendo la relación entre ciencia y política.¹⁴³

En el año 2005, la SPTyEL dirigió dos estudios relevantes sobre informalidad, realizados en conjunto con otras agencias del Estado nacional y con organismos internacionales. Nos referimos a: *La informalidad en el GBA. Una nueva mirada*, en el marco de un proyecto financiado por el BM; *Índice de fragilidad laboral. Un análisis geográfico comprado del empleo y el trabajo a partir de la EPH*, como parte de un proyecto con el PNUD. Estos fueron determinantes en la estabilización del glosario ministerial, a partir de la adopción de la categoría propuesta por la OIT de “economía informal”. Las tematizaciones especializadas a nivel local sobre los problemas socio-laborales no pueden comprenderse prescindiendo de las relaciones de intercambio con los saberes transnacionales. Dada la recomposición de los saberes “de gabinete”, con el mandato de reconstruir una mirada nacional sobre los problemas locales, dichas relaciones se caracterizaron por la apropiación reflexiva de enfoques y por la polémica, la adhesión y las traducciones conceptuales.

¹⁴¹Marta Novick es investigadora de CONICET desde 1985, especializándose en temáticas laborales y productivas. 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.

¹⁴²Ver nota al pie N° 137.

¹⁴³Ello incluyó un objetivo manifiesto de circular y divulgar el conocimiento producido por la SPTyEL. Encontramos diversos formatos de publicaciones escritas orientados a estos fines. La *Revista de Trabajo*, creada en 2005, incluía artículos de expertos de distintas secretarías del Ministerio, de especialistas europeos y latinoamericanos, evidenciando la vocación de construcción teórica y difusión de conocimiento especializado. También desde 2005, la serie *Trabajo, Ocupación y Empleo*, reunía informes especiales sobre temáticas específicas, libros sobre ejes de coyuntura con producciones de especialistas locales y latinoamericanos. También se comenzó a publicar el Boletín de Estadísticas Laborales. Por otro lado, la Dirección Nacional de Programación Económica y la Secretaría de Seguridad Social del MTEySS produjeron el Boletín Estadístico de la Seguridad. Estas publicaciones, a diferencia de las anteriores, más que promover el debate teórico-político, difundían información pública. Asimismo, se agregaban balances de gestión y ediciones especiales de libros, como la que se hizo en ocasión del Bicentenario en 2010.

El estudio realizado junto con el BM deja ver las controversias suscitadas sobre su enfoque. A través de un módulo especial de la EPH implementado en el Gran Buenos Aires, el objetivo era detectar la informalidad y analizar sus determinantes. Como explicamos en el Capítulo 3, el BM explicaba la informalidad como producto de la exclusión económica de los trabajadores y/o de la voluntad de los agentes de evadir la interacción con el Estado. Según el representante de la oficina del BM local, que prologaba la publicación, se podría avanzar en dimensionar estadísticamente dichos determinantes para el caso argentino: la voluntad y la exclusión. Los expertos ministeriales debatían esta perspectiva, a la luz de la evidencia empírica producida: una de las conclusiones del estudio era que el 95% de los trabajadores informales se encontraba en disconformidad con dicha condición y se mantenía en ella por no hallar otras alternativas como asalariados. Así, se rechazaba la interpretación de la informalidad como producto de la voluntad de los actores para señalar el lugar determinante de la desestructuración de la relación entre el empleo y las protecciones.¹⁴⁴

El estudio sobre fragilidad laboral realizado con el PNUD parece responder a otras relaciones de intercambio conceptual e institucional.¹⁴⁵ El prólogo del responsable del PNUD en Argentina destacaba la afinidad entre el marco programático de la institución y el del gobierno presidido por Kirchner, en virtud de la relevancia asignada al TD. Del mismo modo, el prólogo a cargo de la Subsecretaría valoraba la posibilidad de monitorear, a través del índice de fragilidad laboral, los logros de las políticas de empleo implementadas, lejos del tono polémico rastreable en el libro financiado por el BM. La relación diferencial con las AID y sus programáticas respondía a proximidades y divergencias teóricas y políticas con ellas.

La incorporación en los diagnósticos ministeriales del concepto de EI, formulado en 2002 por la OIT, fue resultado de una apropiación activa. Ello se evidencia en la puesta en marcha de distintas operaciones conceptuales para identificar sus potencialidades y desventajas y para reflexionar sobre su relación con los diagnósticos locales y los objetivos políticos de gestión (MTEySS, BM, INDEC, 2005; Novick, M. y Lanari, M.E., 2005; Novick, 2007). Dicha definición fue inscripta en una serie histórica de reformulaciones sobre la informalidad, cuyo efecto era desnaturalizar los modos de conceptualización al historizarlos.¹⁴⁶ Los especialistas

¹⁴⁴El debate sobre la voluntariedad resonó en otras instancias de debate experto, como por ejemplo en los seminarios sobre economía informal organizados en Buenos Aires por la OIT entre el 2009 y el 2013. En general era introducido de manera polémica, señalándose su improductividad como eje analítico. El estudio del año 2005 constituyó evidencia empírica de relevancia para ello (OIT, 2009; Ruiz Malec, M., Persia, J., Sorokin, I., 2015).

¹⁴⁵Nos referimos al proyecto CRISIS y “Enfrentado los Retos del TD” 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).

¹⁴⁶Se ubicaba el debate de la década de 1960 entre la teoría de la marginalidad y la del SIU del

señalaban que el concepto de EI ejercía una ampliación respecto de la noción clásica de SIU, al agrupar en una misma categoría al empleo en el *sector* informal y al empleo precario, en función de su falta de registro en las instituciones laborales y en la seguridad social.

Este enfoque presentaba algunas virtudes para los expertos locales (MTEySS, BM, INDEC, 2005; Novick y Lanari, 2005; Novick, 2007). Por un lado, brindaba un marco de inteligibilidad sobre la heterogeneidad de los problemas laborales, trascendiendo la mirada sobre un sector específico de actividad para observar un conjunto diverso de relaciones laborales “atípicas”. Con ello, además, daba relevancia al empleo precario, que reunía la atención de los expertos argentinos desde los años ochenta:

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

En contrapartida, se observaba que la nueva definición resultaba endeble teóricamente por la agregación de distintas unidades de análisis. Sin embargo, su ventaja más fuerte no era de orden heurístico sino operativo: establecía criterios sencillos de medición de las expresiones de informalidad, que permitían orientar la gestión política según metas de TD.

II. Una estrategia modular de intervención sobre la economía informal

La noción de EI entrañaba una fuerte consideración sobre la heterogeneidad de los problemas que abarcaba. En la perspectiva de la OIT, la diversidad de sus expresiones se ordenaba introduciéndolas en una escala de déficits de TD.

La relación conceptual entre EI y TD es notablemente distinta a la establecida entre la “precariedad” y el “empleo normal”. La precariedad se definía por oposición al empleo típico: era precaria toda forma laboral que se desviara de alguno de los atributos que lo definían.¹⁴⁷ El TD, en cambio, constituía un concepto relativo y graduable. Sus atributos eran flexibles, ya

PREALC/OIT, que coincidía en afirmar la incapacidad del capitalismo dependiente/periférico de absorber de manera productiva a una parte de la fuerza laboral. Luego se identificaba una primera ampliación del concepto en los años ochenta, de la mano del marxismo, con la obra de Portes y Castells. En ella la informalidad pasaba a caracterizar a las relaciones laborales en una nueva fase del capital, abierta a mediados de los años setenta, sostenida en la descentralización productiva y en la reducción de los costos laborales como vía de incremento de la rentabilidad. En este esquema, no se trataba ni de un fenómeno propio de los países periféricos, ni de un sector particular de la economía. Por otro lado, se distinguía –y se tomaba distancia– de la definición de De Soto, por la cual la informalidad remitía a una zona de penumbra de la legislación tributaria y laboral. Finalmente, se introducía como parte de estos trayectos a la teoría de la precariedad, cuya relevancia en el debate experto local hemos destacado. De ella se recuperaba su potencia heurística respecto de las transformaciones en el empleo formal en América Latina, una vez agotados los modelos de sustitución de importaciones.

¹⁴⁷Ver capítulo 4.

que debían ser sensibles a las particularidades locales y reajustarse según la evolución de los procesos de desarrollo.¹⁴⁸ Si bien entre EI y TD había un claro contraste, la relación entre ellos no era de oposición, sino de diferencias de grados. Considerando que la categoría de “empleo normal” había sido clave en el campo experto local en la conceptualización de los problemas de empleo, cabe revisar los sentidos que asumió el TD como meta de políticas para el país. Nos interesa identificar desplazamientos de sentido producidos en el pasaje desde el “empleo normal”, hacia el TD como visión estratégica.¹⁴⁹

En el marco de un proyecto de cooperación técnica con el PNUD, Novick y Lanari (2005) indagaron las filiaciones teóricas del concepto de TD, procedimiento similar al que señalamos en el punto anterior respecto de la EI. Para las autoras, el TD funcionaba, ante todo, como un programa de intervención cuya potencia era su aplicabilidad (p. 113). Éste presentaba un carácter político al reinstalar el *valor social* del trabajo en la discusión de los problemas de empleo, confrontando con las matrices economicistas de comprenderlos. El enfoque del TD respaldaba la programática local y reafirmaba los antagonismos que ella delimitaba:

[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. En consecuencia, el anhelo de trabajo decente se ha transformado en una herramienta de cambio. (Novick y Lanari, 2005: 113)

Las autoras señalaban que el TD podía constituirse en objeto de disputa, ya que ciertos actores podían definir como objetivo máximo “lo que para otros es un umbral” (Novick y Lanari, 2005: 113). Entonces ¿cuál era el parámetro que se asumía oficialmente? La forma en que se definieron y ordenaron los “déficits de TD” a nivel ministerial nos permite aproximarnos a una respuesta. Las autoras recurrían a dos tipos de indicadores de TD, básicos y complementarios. Los primeros referían a las tasas de registro, la *ratio* entre salario y canasta básica, y la adecuación de las remuneraciones con las calificaciones. Los *complementarios* remitían a otros derechos laborales, como vacaciones y aguinaldo. Su distinción se fundamentaba en la mirada sobre las prioridades políticas a atender: mientras que incrementar el registro y reducir la pobreza entre los ocupados aparecen como metas de primer orden; otras dimensiones de la precariedad laboral constituían objetivos avanzados.

Posteriormente, en 2005 y 2006 se produjo el Índice de Fragilidad Laboral (IFL), en el proyecto de cooperación con el PNUD ya mencionado. El IFL era un índice síntesis, que

¹⁴⁸ Ver capítulo 1.

¹⁴⁹ Como señalamos en el capítulo anterior, el TD fue incorporado a la normativa laboral en el año 2004.

reunía indicadores de diferentes déficits de TD, en ingresos, volumen y calidad del empleo.¹⁵⁰ Así, señalaba la distancia entre el trabajo observado y el deseable. El trabajo deseable se definía en función de aquella medición que a nivel nacional hubiera resultado más próxima al TD, es decir, la más baja en términos de déficits. El espacio a intervenir a través de las políticas no se determinaba en función del “trabajo óptimo”, aquel al que “sería deseable que los individuos pudieran acceder”, sino en virtud de aquella situación regional que representara los valores mínimos del IFL (MTEySS, 2005: 13). La única excepción era el trabajo asalariado no registrado, cuya medida deseable se establecía en “cero”. En función de la relevancia del objetivo de “restaurar” la institucionalidad laboral para generalizar el empleo formal y protegido, se admitió una meta absoluta respecto de éste: su erradicación.

A diferencia de la categoría absoluta de “empleo normal”, el enfoque de TD diferenciaba múltiples déficits en la calidad y volumen del empleo, cuyo mapeo permitía determinar prioridades políticas. La conceptualización de la EI como un fenómeno polifacético y multicausal movilizó, a su vez, una *operación analítica y estadística de segmentación*, dirigida a delimitar entornos más homogéneos. Dicha operación tenía un valor interventivo, pues a partir de ella era posible distinguir y delimitar conjuntos de poblaciones; dimensionar estadísticamente el tamaño de estos segmentos; y evaluar la incidencia de la vulnerabilidad en cada uno de ellos. De esta manera, fue el fundamento de una *estrategia modular de intervención*, conformada por intervenciones especializadas de acuerdo al segmento que tuviera por objeto. Ella se caracterizó por: a) establecer una lógica secuencial de gestión en el tiempo de dichos problemas, diferenciando objetivos de corto y largo plazo; b) ordenar los problemas de empleo según su magnitud y gravedad; c) establecer dispositivos, temporalidades y objetivos de cambio diferenciados, según cada segmento de la EI.

II.a. Los segmentos de la economía informal: primeros diagnósticos y explicaciones

Los diagnósticos sobre la EI procuraron, en primera medida, mapearla estadísticamente, poniendo en acto la operación de segmentación. Para ello se establecieron dos vectores de diferenciación: las categorías ocupacionales (empleadores, autónomos y asalariados) y sus localizaciones productivas (unidades formales, informales u hogares). Desde entonces, las unidades productivas ya no fueron consideradas de acuerdo a su tamaño (indicador *proxy* de

¹⁵⁰Puntualmente, respecto del volumen de empleo, se tomaban las tasas de desempleo y el porcentaje de la PEA con planes de empleo, entre otros. Respecto de la calidad, la tasa de trabajo no registrado, el subempleo, desempleo, sobreempleo y la tasa de jefes de hogar desempleados sobre el total de dicha categoría. Para los ingresos, se medía la incidencia de la pobreza en el conjunto de trabajadores ocupados, el poder de compra de las remuneraciones, el Gini entre ocupados y la tasa de dependencia en los hogares (coeficiente que mide la cantidad de miembros pasivos en relación a los activos).

los niveles de productividad) sino por su condición de registro: eran formales aquellas que cumplían con al menos un aspecto de la legislación tributaria y laboral; en cambio, las informales eran aquellas que no tenían existencia de ningún tipo para el Estado.

Las categorías resultantes eran: trabajadores no registrados en hogares (servicio doméstico); asalariados no registrados en unidades formales; asalariados no registrados en unidades informales; trabajadores autónomos no registrados. En 2005, el trabajo asalariado no registrado en unidades formales era el segmento predominante, explicando el 30% del conjunto. Era también el déficit de TD más importante según los estudios de fragilidad laboral de esos años.¹⁵¹ Lo seguía el trabajo por cuenta propia en un 26% y el servicio doméstico en un 18%. El empleo asalariado en unidades no inscriptas comprendía un 17%.¹⁵²

El *trabajo asalariado no registrado en unidades registradas* se explicaba como producto del modelo neoliberal de políticas de empleo: una vez que estas políticas habían sido desactivadas bajo el nuevo modelo de desarrollo, era necesario hacer frente a sus efectos en el tiempo. Uno de ellos era el vaciamiento de la institucionalidad laboral –especialmente de la inspección-, lo que generaba una fuerte “incapacidad del Estado para fiscalizar las condiciones laborales” (Novick, 2007: 12). Otra de sus consecuencias había sido la naturalización del trabajo “en negro”, que alcanzaba incluso a sus principales afectados, los trabajadores (Novick, 2007; MTEySS, 2013). Si bien para la mayoría de trabajadores la condición de informalidad era negativa e involuntaria, según las encuestas, estos esperaban ser formalizados a futuro, como parte de una trayectoria laboral ascendente (MTEySS, BM, INDEC, 2005). Esto señalaba que la informalidad era vista como una fase previsible de la vida laboral. Se realizaba una lectura político-cultural del trabajo precario, que señalaba los efectos de la regulación estatal y de las relaciones de poder en su naturalización:

La percepción generalizada por parte de empleadores y trabajadores 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 incluso en las empresas formales. (Novick, 2007: 12).

El subregistro en el *servicio doméstico* podía explicarse, en parte, por esta naturalización de la precariedad, además de que históricamente constituyó un sector en el que predominaron las relaciones contractuales informales. El obstáculo central estaba dado por las dificultades del Estado para acceder a los hogares.

Respecto de los *trabajadores por cuenta propia* se advertía que, en comparación a los

¹⁵¹Los déficits en ingresos entre los ocupados representaba una tasa mayor a los déficits en el volumen de empleo, pese a lo cual ambos experimentaban una mejora mayor a la de la falta de registro (Kostzer *et al.*, 2005).

¹⁵²Completaban el conjunto de la EI: asalariados sin especificar el tipo de unidad (6%); trabajadores familiares sin remuneración (2%); pequeños empleadores no registrados (1%) (MTEySS, BM, INDEC, 2005).

estratos asalariados, tenían mayor antigüedad en su puesto, 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 (un 73% del conjunto). Casi un 60% se desempeñaba de forma autónoma por no haber hallado un trabajo en relación de dependencia. Ello señalaba que estas ocupaciones constituían un refugio de larga duración, ante la contracción de la demanda laboral. Así, cristalizaba la profunda alteración que había sufrido la dinámica del sector en los últimos años: ya no representaba una vía de ascenso social ni un punto de llegada en las trayectorias laborales. Las bajas calificaciones de estos trabajadores explicaban su escasa productividad y se le asignaba a buena parte de sus actividades una finalidad de subsistencia (Novick, 2007). Estos diagnósticos estaban en línea de continuidad con aquellos producidos desde 1980, que señalaban la heterogeneidad de la informalidad e identificaban el cuentapropismo de subsistencia como una de sus expresiones más dramáticas.

La situación de los *asalariados en unidades no registradas o informales* se explicaba por la situación de los establecimientos, resonando la conceptualización clásica de SIU. La completa evasión de las normativas laboral y tributaria que los definía no podía ser producto de una decisión voluntaria de los empleadores, debido a que las pérdidas de rentabilidad eran demasiado elevadas. Entonces, era posible inferir que ella se debía a limitaciones originadas en los reducidos niveles de productividad. Este segmento se asociaba con el de los cuentapropistas informales porque, en ambos casos, no existía registro de la unidad productiva. Si estas ocupaciones constituían un refugio ante la contracción de la demanda laboral formal, era esperable que, a partir de su reactivación, se abriera un espacio para la absorción de mayores contingentes laborales en el mediano y largo plazo. El obstáculo para ello era del orden de la *empleabilidad* de estos sectores: la productividad *del trabajo* era baja.

II.b. La especialización de las políticas según los segmentos de informalidad

Los objetivos políticos respecto de cada segmento de la EI se ordenaron en función de las concepciones sobre el desarrollo y los valores y expectativas asociados al empleo que sostenían la nueva programática. El modelo del “desarrollo con inclusión” fijaba al empleo productivo, registrado y protegido como vector principal de la integración y su ampliación tenía como resorte principal al cambio en la gestión económica y laboral. Las modalidades de trabajo y de producción en los segmentos más deteriorados de la EI parecen haberse ubicado en los márgenes de la reflexión sobre el desarrollo: su existencia no promovía una reflexión sobre el carácter de la estructura productiva del país, pues se entendía como un efecto de la contracción del empleo y de las políticas protectorias del modelo de desarrollo anterior.

Progresivamente, la expansión de las oportunidades de empleo formal posibilitaría un tránsito de estos trabajadores hacia la formalidad y las actividades informales serían absorbidas. La inscripción de la EI en el registro productivo se descentraba.

En función de esta visión a futuro, el segmento de asalariados informales en establecimientos registrados era estratégico, no solo porque explicaba buena parte de la informalidad total, sino porque en función de sus características se diagnosticaba que sería viable un proceso de formalización en el corto plazo. El fortalecimiento de la inspección laboral y tributaria era clave en este proceso, a fin de contener las prácticas evasivas de los empleadores. Además, se previeron políticas para facilitar administrativa y económicamente el registro para ciertas unidades con restricciones económicas pero inscritas legalmente. Se trataron de políticas de simplificación registral, apoyo productivo, y de descuentos en las contribuciones patronales.¹⁵³

El resto de los segmentos (servicio doméstico, autónomos no registrados, informales en unidades no registradas) delimitaba un problema de mayor complejidad, debido a sus bajas posibilidades de reconversión (Novick, 2007). La alternativa más viable para este sector era la apuesta por la expansión del empleo formal para su absorción progresiva en el largo plazo (Novick y Lanari, 2005). Mientras que la baja productividad de estas actividades no fue abordada como un problema en sí mismo, fueron problematizados los atributos y calificaciones de los trabajadores, pues se pensaban como un obstáculo para sus posibilidades futuras de reinserción al mercado formal. Las políticas hacia estos segmentos se dirigieron a mitigar en el corto plazo su vulnerabilidad laboral y social, estableciendo regímenes especiales de registro y fortaleciendo la empleabilidad de los trabajadores (Novick, 2007).

III. El empleo de subsistencia: ¿extremo inferior de la economía informal?

Los modos de conceptualizar, explicar y clasificar al conjunto de la EI, transcurrieron de forma paralela a otra serie de diagnósticos producidos por el MTEySS, cuyo objeto fue la población desempleada y usuaria del PJJHD. Hacia fines del año 2004 se evidenciaba que estaba agotándose el efecto positivo de la reactivación económica en la reinserción laboral de sus usuarios,¹⁵⁴ por lo que se plantearon alternativas para reconfigurarlo, en el marco de ascendentes críticas sociales hacia éste (Grondona, 2012; Lijterman, 2016). El debate público muestra la circulación de propuestas diversas, que coincidían en la necesidad de separar las

¹⁵³ Al respecto ver: Ley 26.476 promulgada en el año 2008; Ley 26.940 promulgada en el año 2014.

¹⁵⁴ Hacia fines de 2004 un 19% del universo de usuarios había conseguido trabajo formal (MTEySS, 2004b).

intervenciones sobre la reinserción laboral y la capacitación, de aquellas dirigidas a la pobreza.¹⁵⁵ Neutralizada la emergencia, la masividad del programa era puesta en cuestión.

Como hemos señalado, la categoría de desempleo involuntario comenzaba a mostrarse insuficiente para dar cuenta de la dinámica laboral y las estrategias de reproducción de parte de los trabajadores sin empleo, yuxtaponiéndose con la noción de informalidad. A diferencia de los “desocupados clásicos”, quienes permanecían en el PJJHD como usuarios delimitaban un colectivo con mayor presencia femenina, trayectos más avanzados de edad, y bajos niveles educativos y de calificación (MTEySS, 2004b). Según dos encuestas realizadas en 2004, el desempleo constituía un momento recurrente en su vida laboral, alternado con “breves períodos de inserción en empleos precios o de subsistencia” (MTEySS, 2004b: 23). Lo que caracterizaba su situación era el ciclo de “alta rotación e inestabilidad en el mercado laboral” (MTEySS, 2004b: 24). Resonaban en estas observaciones los diagnósticos de las AID sobre los límites de la categoría del desempleo involuntario para comprender las realidades latinoamericanas, en las que la ausencia de seguros de desempleo abarcativos favorecía un tránsito rápido hacia ocupaciones precarias para evitar la carencia de ingresos.

Se dedujo que dicho segmento de trabajadores conformaba un colectivo diferenciado de la PEA. Su dinámica se explicaba por la relación bidireccional que se constataba entre la vulnerabilidad laboral y social sufrida: los empleos de subsistencia no solo ofrecían ingresos deficitarios y se encontraban expuestos a la desprotección, sino que además no constituían fuentes de recomposición de las competencias laborales requeridas por el mercado. De este modo, la vulnerabilidad social de estos trabajadores agudizaba su vulnerabilidad laboral, pues la reproducción del problema de la descalificación afectaba las posibilidades de tránsito hacia empleos más productivos. Esta relación constituía un “círculo vicioso” (MTEySS, 2004b: 23).

La empleabilidad devino uno de los principales factores explicativos del empleo de subsistencia y asumió un sentido diferente al de los análisis de la década anterior, que fijaban la atención en los desajustes individuales respecto de los atributos requeridos por el mercado. La condición de empleabilidad tenía una raigambre eminentemente social, pues “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). Pese a ello, la empleabilidad como factor explicativo ubicaba a la oferta laboral como espacio en el cual intervenir, haciendo foco en las

¹⁵⁵ Este debate fue reconstruido a través de la literatura especializada (Grondona, 2012; Arcidiácono, 2004; Pautassi, 2004; Cortés, Groisman y Hoszowski, 2003) y del seguimiento de notas periodísticas e informes producidos en el período 2002 a 2004 a propósito del programa en los diarios Clarín, La Nación y Página 12. Al respecto, ver Lijterman, 2016.

características y comportamientos de los sujetos y apuntando a que su transformación fuera el medio para lograr su ajuste progresivo a la demanda laboral. El “empleo de subsistencia”, como reformulación del problema del desempleo en su sentido clásico, entrañaba otras redes causales y formas de intervención.

En función de la empleabilidad, se montó una operación de *perfilamiento interno* al empleo de subsistencia, como fundamento de futuras intervenciones sobre el mismo.

Coexisten, en la población beneficiaria, ciertas características de homogeneidad (...) y al mismo tiempo de *heterogeneidad* (por ejemplo *en cuanto a empleabilidad*). (...) Estas diferencias son las que permiten diseñar y aplicar políticas diferenciadas atendiendo a grupos específicos de beneficiarios. (MTEySS, 2004b: 60; destacado propio)

La distinción crucial al interior de la población usuaria del PJJHD estaba dada por la *situación ocupacional*: eran ocupados quienes realizaban actividades laborales, aunque fueran inestables y esporádicas; desocupados, quienes se encontraban en una búsqueda laboral activa; e inactivos, los que no buscaban trabajo, ya fuera por su edad avanzada o por ser responsables de tareas de cuidado. También se realizaba un análisis de sus *habilidades*: la actitud hacia la formación y la búsqueda de empleo era heterogénea e incidía en las posibilidades de reinserción laboral. Otro vector de diferenciación eran las *calificaciones*: aunque en general eran bajas, un subgrupo poseía calificaciones técnicas y operativas, mientras que otro no contaba con ninguna calificación.

En función de estas variables se distinguieron dos grandes grupos. El primero se conformó por los trabajadores identificados como “activos”: desocupados e intermitentemente ocupados.¹⁵⁶ El segundo grupo comprendía a los beneficiarios “inactivos”, el 31,4% del total. Éste se componía, en su mayoría, por mujeres adultas que realizaban tareas de cuidado en el hogar y trabajos comunitarios y, minoritariamente, por varones de edades avanzadas y/o con impedimentos físicos para trabajar (MTEySS, 2004b).¹⁵⁷ La definición de su inactividad tendía a invisibilizar el trabajo doméstico que éstas realizaban, así como situaciones de “desempleo oculto” por desestímulo en la búsqueda laboral. Otros documentos de la serie revelan este punto. Según una investigación posterior del MTEySS, las mujeres titulares de

¹⁵⁶ Al interior de este grupo se distinguían tres perfiles de trabajadores, en función de su condición de empleabilidad frente a “las variables que orientan la demanda laboral” (MTEySS, 2004b: 61): a) los más próximos a la reinserción laboral eran beneficiarios jóvenes, con niveles educativos medio-altos, calificaciones técnicas y operativas, y con experiencia laboral, que representaban el 18,2% del conjunto; b) el segundo subgrupo comprendía el 20,1% de los usuarios y estaba conformado por adultos jóvenes que, pese a su alta motivación frente a la búsqueda de empleo y a la formación, no reunían calificaciones laborales; c) finalmente, un 30,3% de los usuarios se encontraban en tramos más avanzados de edad y, además de no contar con calificaciones laborales, presentaban bajos niveles educativos.

¹⁵⁷El subgrupo de beneficiarios del PJJHD clasificados como “inactivos” comprendía a un 37.6% de las mujeres inscritas y solamente a un 10.5% de los varones. Es preciso remitir al efecto de “activación” del PJJHD en el espectro de mujeres estadísticamente calificadas como inactivas (v.gr. Cortés *et al.*, 2003; Maceira, 2009a)

transferencias de ingresos, clasificadas como 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” (Trujillo y Sarabia, 2011: 159). En contraste, el perfilamiento de los usuarios del PJJHD solo consideraba estrategias convencionales de búsqueda de empleo: presentación en establecimientos, envío de currículums, respuestas a avisos, agencias de colocación, etc. (MTEySS, 2004b: 58-59).

La clasificación de inactividad se yuxtapuso con el diagnóstico de la cercanía de estos sujetos con la frontera de la *inempleabilidad*: a diferencia de los beneficiarios “activos”, los “inactivos” no contaban con calificaciones laborales (MTEySS, 2004b). La *inempleabilidad* constituyó una categoría indecible para la programática oficial, sostenida en el reconocimiento de los sujetos pobres como trabajadores y en la afirmación del horizonte de su futura integración en el mercado formal. Dicha categoría mantuvo una presencia fantasmagórica pues, pese a la imposibilidad de formulación, ella ordenaba las operaciones conceptuales y discursivas que estamos reconstruyendo.

III.a. La diferenciación de las intervenciones según los perfiles de empleabilidad

Los objetivos de intervención se bifurcaron según la operación de perfilamiento al interior del empleo de subsistencia. El Decreto 1506/2004 estipulaba que la migración de los usuarios del PJJHD a otros programas se establecía según sus “condiciones de empleabilidad”.¹⁵⁸

El MTEySS pasó a concentrar “todo lo atinente a la inserción y reinserción laboral” de los sujetos “activos” (MTEySS, 2004b: 60), a través del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE; Decreto N° 336/06). Éste constituía una modalidad especial de seguro de desempleo destinada a trabajadores informales, cuya prestación monetaria se asociaba a acciones de búsqueda laboral, terminalidad educativa y capacitación. Esta versión “no contributiva” del seguro se sostenía en la reformulación del desempleo involuntario: el problema de empleabilidad fundamentaba la inclusión de políticas *activas* de empleo, que habilitaran el desarrollo de calificaciones y habilidades. No se trataba de una decisión fundamentada en la cuestión de los “desincentivos” al trabajo, sino en las redes causales reconstruidas para el problema del segmento de trabajadores al cual esta política se dirigía.

Por otro lado, el MDS atendería a los “beneficiarios inactivos, (...) un grupo típicamente asociado a la política social”, cuyas perspectivas de reinserción en el mercado laboral eran exiguas. A ellos se dirigió el Plan Familias (PF; Decreto N° 825/050), un programa de

¹⁵⁸Si bien el PJJHD no fue eliminado, su prestación monetaria no volvió a ser actualizada, siendo superior las de los nuevos programas creados, lo cual configuró un desincentivo para la permanencia.

transferencia condicionada de ingresos, cuya condición era el sostenimiento de la escolaridad y los controles sanitarios de los niños. Mientras que el objetivo de reinserción laboral orientó las intervenciones hacia los sujetos definidos como empleables, el desarrollo humano guió las dirigidas a la población “desactivada” para el mercado. En ambos casos, el vínculo bidireccional entre la vulnerabilidad social y laboral, presente y futura, fundamentaba las intervenciones dirigidas a los adultos en edad activa y sus familias.

A diferencia de la segmentación de la EI, basada en la categoría ocupacional y en el tipo de unidad productiva, para el “empleo vulnerable” los vectores de diferenciación se montaban a partir de los atributos, características socio-demográficas e historia laboral de los sujetos, debido a la relevancia asignada a la empleabilidad como factor explicativo. Aunque estas series de diagnósticos no se cruzaron, consideramos que el empleo de subsistencia delimita el eslabón inferior de la informalidad. Su tratamiento particularizado obedece a su inscripción como una nueva modalidad de desempleo, yuxtapuesta a la informalidad y a la imposibilidad de acceso al mercado laboral. Es por ello que las tematizaciones sobre sus condiciones de vida y de trabajo eran habitadas por la idea de la inempleabilidad.

¿Cómo proteger a quienes no podrían incorporarse a la corriente central del crecimiento y la integración?, ¿de qué modo transformar su situación para conjurar tanto la descalificación (factor explicativo de la misma) como la desintegración social (su consecuencia)? La resolución del enigma del pobre autoválido, reactualizado, tuvo en el trabajo un nudo central. A este problema obedeció el establecimiento de una estrategia “productiva” al interior del MDS (MDS, 2010), orientada a la inserción de los grupos de menor empleabilidad.

IV. La transformación de la inempleabilidad a través del trabajo

La “estrategia productiva” en el interior de la política social, tal como fue denominada por las autoridades del MDS, comenzó a delinearse en 2004. Se concretó en una serie de programas de inserción socio-productiva que fomentaban la constitución de cooperativas en ámbitos locales, orientadas a la realización de obras de infraestructura comunitaria. El discurso oficial los definía como intervenciones de creación directa de puestos de trabajo, en un circuito económico específico: la economía social. Sus principales referencias fueron el Plan Manos a la Obra (PMO), creado en 2004,¹⁵⁹ y el Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST),¹⁶⁰ desde 2009. Entonces, se conformó un plan nacional -“Argentina Trabaja”-

¹⁵⁹Res. MDS N.º 1324/04.

¹⁶⁰Resolución 3182/09.

compuesto por diversas líneas programáticas de apoyo a las experiencias cooperativas.

Proponemos pensar estas acciones como parte de la “estrategia modular” de intervención sobre la economía informal, dirigiéndose hacia su extremo inferior: el empleo de subsistencia. Según relevamos en los documentos, el perfil de usuarios de las políticas de inserción socio-productiva del MDS se caracterizó por su baja empleabilidad en función de la demanda vigente en el mercado capitalista. Se trataría de aquellos trabajadores de subsistencia ubicados en la frontera de la inactividad y la inempleabilidad, de los que hablábamos en el apartado anterior. Al respecto, los informes de gestión del PRIST señalaban que los usuarios presentaban trayectorias laborales inestables, muy bajos niveles formales de instrucción¹⁶¹ y necesidades básicas insatisfechas (MDSN, 2010, 2014). Antes de su ingreso al programa, un 78% de los usuarios habían estado en situación de inactividad (MDS, 2010). De allí que no se vislumbraban perspectivas para su incorporación en el mercado laboral en el mediano plazo.

En virtud del vínculo bidireccional establecido entre vulnerabilidad social y laboral, se diagnosticaba que las consecuencias de la exclusión duradera respecto del empleo, no solo tenía consecuencias en la persistencia de los sujetos en la pobreza, sino en la profundización de la descalificación, el deterioro de la “cultura del trabajo” y en el quiebre de los lazos sociales. En consecuencia, las intervenciones orientadas a su inclusión social debían apostar tanto a la distribución de ingresos como a la recomposición de los lazos. El trabajo constituyó la matriz desde la cual pensar las transformaciones a promover a través de la labor asistencial.

El trabajo definía la utilidad social de los sujetos y, con ello, fundaba los derechos y obligaciones que sancionan la pertenencia social. La cultura del trabajo se presentaba como definitoria en la constitución del “nosotros”: “el trabajo es dignidad, es construcción permanente hacia la utopía realizable de un mundo mejor, es poder mirar a los hijos a la cara (...) y recrear en ellos la cultura del trabajo fecundo” (MDS, 2007: 42). Por eso se investía de valor social y moral: una existencia “digna” era aquella asentada en el “esfuerzo personal y laboral” (MDS, 2007: 101). En este orden, la estrategia asistencial no podía renunciar a transformar el atributo de “inempleabilidad” que, justamente, hacía de estos trabajadores sujetos de la asistencia. La idea difundida de que “la mejor política social es el trabajo”¹⁶² comprendía: la expansión del TD, como palanca para la mejora en las condiciones de vida; y el montaje de circuitos alternativos de trabajo para la población informal y desocupada.

¹⁶¹Un 78% del conjunto no tenía oficio, entrenamiento laboral ni la escolaridad obligatoria (MDS, 2010).

¹⁶²Esta afirmación era más frecuente en el discurso político de los funcionarios del MDS, especialmente la ministra Kirchner (v. gr. “La mejor política social es el trabajo, afirmó la Ministra Alicia Kirchner”, *Telam*, 6/03/2014). Sin embargo, bajo algunas reformulaciones, el mismo sentido se reeditaba en ciertos documentos de carácter especializado como MDS, 2007: 135 y MDS, 2010: 21.

La discursividad del MDS retomó el concepto de “desarrollo humano” de las Naciones Unidas: el cultivo de habilidades y capacidades era el medio para fortalecer la autonomía y la dignidad de las personas afectadas por situaciones de vulnerabilidad (MDS, 2007). El trabajo era el vehículo por excelencia para el desarrollo humano (PNUD, 2015), pues “la cultura del trabajo (...) solo se adquiere con el trabajo” (MDS, 2007: 192). Se esperaba que a través de los proyectos productivos, la población excluida del mercado laboral recuperara capacidades perdidas o no desarrolladas (MDS, 2015), como palanca para comenzar a alterar el “círculo vicioso” entre vulnerabilidad social y laboral.

Este modelo asistencial se fundaba en la afirmación de un Estado “presente, activo y promotor” (MDS, 2007: 138), que enlazara la asistencia material con la *promoción* del “desarrollo de las personas, grupos, instituciones o comunidades”, a fin de superar el mero “asistencialismo” (MDS, 2007: 137). La premisa era la “inescindibilidad entre asistencia, promoción y desarrollo” (MDS, 2007: 139) para que la asistencia deviniera “digna” (MDS, 2007: 27) o, en nuestros términos, legítima. Su nudo problemático era la transformación del atributo de inempleabilidad diagnosticado. Los límites con las políticas de reinserción laboral a cargo del MTEySS¹⁶³ eran difusos, pese a lo cual pueden distinguirse a partir de sentidos diferenciados sobre el trabajo y sobre la integración social.

IV. a. Trabajo digno vs trabajo decente

El “trabajo digno”, asistido estatalmente, se constituyó en el modo de resolver, de forma provisoria, el enigma planteado a la asistencia de transformar los sujetos asistidos en productores de su propia existencia. La consideración del trabajo como recurso de la asistencia emparenta esta discursividad con los contenidos que inspiraron las políticas neoliberales de *workfare* de la década de 1990 en el país. Sin embargo, los sentidos del trabajo y la integración y los dispositivos institucionales recreados señalan ciertas rupturas.

En primer término, la “inempleabilidad” se reconocía como una condición producida socialmente, por lo que la integración conformaba una opción política que no sobrevendría a ningún tipo de automatismo del mercado. Así, ante los límites transitorios del mercado para absorber esta población y, encontrándose subordinada la tematización de la cuestión productiva, cobró peso la idea de producir *estatalmente* puestos laborales. Estos se radicaron en el circuito de la economía social de anclaje comunitario, un subsistema justamente

163 Además del SCyE, en 2008 se creó el programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”. También se desarrollaron: el Programa de Inserción Laboral para promocionar el empleo asalariado en el sector público y privado; acciones de entrenamiento laboral en el sector público, privado y de organizaciones sin fines de lucro; y el Programa de Empleo Independiente y de Entramados Productivos Locales.

caracterizado por su racionalidad social, no orientada a la acumulación sino a la satisfacción de necesidades y a la organización colectiva. El “trabajo digno” consistía en un trabajo comunitario y organizado, que permitía la inscripción de los usuarios de los programas en lazos productivos “de proximidad”, a través de los cuales recuperar “saberes y haceres” (MDS, 2010: 189). Del trabajo realizado no se destacaba su valor económico, sino su aporte a la comunidad local y su rol integrador (MDS, 2007, 2010).

En segundo lugar, el reconocimiento de los sujetos asistidos como trabajadores movilizó la problematización de las condiciones en que el “trabajo digno” era realizado. Se buscaba trazar una diferencia entre las políticas de integración socio-productiva y el discurso del “trabajo a cualquier precio y en cualquier condición” de los programas tipo *workfare* (Grassi, 2003).

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).

De este modo, se procuró ejercer cierta aproximación entre los trabajadores “de subsistencia” insertos en modalidades de trabajo asistido y los trabajadores formales, generando formas especiales de registro –como el monotributo social- y extendiendo las protecciones de la seguridad social, mediante reinterpretaciones del principio contributivo y el fortalecimiento del principio no contributivo.¹⁶⁴ Pese a la consideración de que el trabajo digno era una inserción relativamente transitoria, hasta la incorporación de los sujetos en el mercado formal, su definición *en tanto que trabajo* (y la búsqueda de legitimarlo como tal) movilizó formas de registro y aseguramiento, a fin de mitigar su vulnerabilidad.

Sin embargo, las remuneraciones percibidas y la calidad de las protecciones instituidas distaron de ser homologables a las del “trabajo decente”.¹⁶⁵ Detengámonos en este contraste. Los límites en la generación de empleo movilizaron expectativas y carriles diferenciados de integración: uno sostenido en el “trabajo decente”, productivo, registrado y, como tal, soporte de derechos y protecciones; otro, en el “trabajo digno”, asistido por el Estado, en un circuito local de economía social. Es posible identificar una *relación de jerarquía* entre ellos: el primero delimitaba la corriente central de la integración y el horizonte de “normalidad” y deseabilidad; así, el segundo resultaba complementario, transitorio y, por ende, relativamente supletorio. Estos sentidos disímiles podrían sintetizarse en dos ideas que definen,

¹⁶⁴La extensión del monotributo social a los titulares de estos programas generó formas especiales de registro del empleo asistido, que habilitaron que estos contaran con obra social, ART y descuentos jubilatorios. La sanción de la AUH en el año 2009 contempló especialmente a estos trabajadores.

¹⁶⁵ Las remuneraciones asociadas a estos puestos nunca llegaron a alcanzar, en todo el ciclo, el salario mínimo. Desde el lanzamiento del PRIST hasta 2015 tuvieron una tendencia permanente a la depreciación. Comparamos los ingresos del programa con los de la canasta básica total (tomando las estimaciones de CIFRA, realizado en base a un IPC- 9 provincias). La prestación cae desde un 78% de la CBT en 2009 a un 39% en 2015.

respectivamente, a la gestión de la cartera laboral y la de la cartera social: el trabajo decente como *finalidad* del desarrollo; y el trabajo digno como *medio* de inclusión social, de promoción y organización de “aquellos que no han conseguido trabajo, en torno a ese objetivo” (MDS, 2010: 188).¹⁶⁶. Atendiendo a la dimensión semántica de la distinción entre las cualidades de “digno” y “decente”, según la Real Academia Española: la primera remite a lo “proporcionado al mérito de alguien o algo”; mientras que la segunda remite a lo “correspondiente” y “debido”, “conforme a la calidad de persona”. El trabajo decente no implicaba el reconocimiento de méritos sino de derechos inherentes a la condición de trabajador, mientras que el trabajo digno se presenta como un medio para acceder de forma legítima a ingresos y protecciones ante la falta de un empleo adecuado. Esta distinción tiene como fundamento el sentido moral del trabajo que anidaba en la programática oficial.

La valoración del trabajo asociativo, cooperativo y/o comunitario, se vio tensionada en los discursos que exploramos por la expectativa puesta en el empleo asalariado como modalidad “normal” de trabajo. Éste, como parámetro de deseabilidad, “colonizó” la construcción del “trabajo digno” en los discursos especializados, lo cual obturó la posibilidad de que fuera reconocido por sí mismo. Se consolidó un discurso de “derechos y obligaciones” que tomaba por modelo al trabajo asalariado, pese a sus diferenciadas condiciones de realización. En este orden, se argumentaba que las diferencias de los programas socio-productivos respecto de los “simulacros de empleo” de los años noventa residía en que no se trataba de un mero plan de ingresos y en que se rescataba la dignidad del sujeto al hacer trabajo. Ello implicaba cierta contractualización de los programas de inserción socio-productiva, que se sintetizaba en la premisa de la ministra Kirchner de que “el que no trabaja, no cobra” (MDS, 2010: 189). En base a esta orientación, en 2012 se incorporaron al PRIST adicionales monetarios por presentismo y productividad, como premio al esfuerzo realizado. Esta lógica, sin embargo, no engarzaba de manera armónica con los discursos cooperativos de la economía social.

Asimismo, es posible observar una valorización compleja de la economía social: mientras que se la rescataba como proyecto de vida legítimo y por su valor social (MDS, 2007); también se la asociaba a la economía informal, definida por su finalidad de autoconsumo y su baja productividad. Lo complejo del proceso es que la búsqueda de acercamiento del trabajo digno al trabajo asalariado “decente” parece haber sido el medio para disputar la legitimidad de estas políticas y de sus usuarios a la sociedad, reafirmando que los derechos asociados al programa se sustentaban en una contribución productiva realizada por estos. Entonces, las

¹⁶⁶La frase corresponde a la presidente Cristina Fernández en ocasión del lanzamiento del PRIST.

relaciones de orden y jerarquía entre el trabajo decente y el trabajo digno se reforzaban:

Trabajo Decente	Trabajo Digno
Asociado a la productividad	Asociado a la utilidad social local
Finalidad del desarrollo	Medio de inclusión social
Soporte de derechos	Vehículo de desarrollo de capacidades humanas
Solidaridad social	Pertenencia territorial
Economía capitalista (sector público y privado)	Economía Social

La convivencia de estos carriles diferenciados para la integración reeditan los interrogantes sobre la sostenibilidad –teórica, política, económica- de la nueva programática: ¿la ampliación de la corriente central del empleo formal era una cuestión de progresión temporal?, ¿constituía la economía social un ámbito alternativo o transitorio de inserción?, ¿cuáles eran sus condiciones de sostenibilidad? Estos interrogantes permanecieron abiertos.

V. Los cambios en la composición de la economía informal hacia fines del período

Hacia el año 2011 comenzaron a producirse diagnósticos sobre la persistencia de niveles elevados de informalidad. La ascendente preocupación por el fenómeno se evidencia en la proliferación de instancias de debate especializado sobre el mismo.¹⁶⁷ Además, se diagnosticó un cambio en la composición interna de la EI, pasando a ser dominante el segmento de asalariados en unidades informales, es decir, sus entornos inferiores (MTEySS, 2011). Estos análisis coincidieron con los diagnósticos sobre la persistencia de la pobreza y la conformación de “núcleos duros” de vulnerabilidad e informalidad (v.gr. Clemente, 2016).

Los expertos ministeriales y, especialmente, los funcionarios de gobierno destacaban que, pese a que las tasas de informalidad eran altas, ellas habían experimentado, por primera vez en décadas, una caída histórica, lo que también reconocía la OIT (2013). Se argumentaba que la tendencia dominante en el mercado laboral había sido el ascenso del trabajo registrado, que hasta el año 2011 lideró el crecimiento del empleo global. Era preciso indagar, en todo caso, por qué la informalidad no había sufrido una reducción más severa. En este orden, su persistencia era entendida más como una herencia del ciclo previo, que como un fenómeno

¹⁶⁷Entre los años 2009 y 2015 la OIT organizó cuatro seminarios sobre Economía Informal en Buenos Aires, que reunieron a expertos internacionales, locales, representantes de cámaras empresariales y de sindicatos, y a funcionarios estatales. Luego del primer seminario, se organizaron mesas tripartitas para el debate de intervenciones específicas. Así, durante 2013 funcionó en el ámbito del MTEySS la Comisión Contra el Trabajo No Registrado, una mesa interministerial (Industria, Agricultura, Trabajo, ANSES, AFIP) que contaba con la presencia de 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, 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.

asociado con el modelo de desarrollo vigente.

Si bien el crecimiento del empleo registrado fue muy significativo, 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, 2007: 71)

La oficina regional de la OIT realizó estudios de relevancia sobre la reducción de la EI en el ciclo 2003-2012 en el país (Bertranou y Casanova, 2015; Bertranou, Casanova y Sarabia, 2013). Ella se explicaba, en gran medida, por la creación de nuevos puestos formales. Asimismo, se identificaban efectos del modelo económico en la reducción de los puestos no registrados: los establecimientos más chicos habían disminuido su presencia en la estructura productiva; la informalidad se había reducido en puestos técnicos y en ramas de alta concentración del no registro, como la construcción, el servicio doméstico y el comercio. Estos datos confirmaban el impacto positivo de las políticas de desarrollo económico y de las laborales, referidas a la inspección y al fomento de la registración.

Los diagnósticos elaborados desde entonces señalaron que la persistencia de la informalidad se asociaba a su concentración en “núcleos duros”, de difícil remoción. En esta dinámica eran cruciales las ramas “trabajo-intensivas”, que históricamente habían concentrado los mayores niveles de informalidad y cuya dinámica había reaccionado de forma rápida a los incipientes signos de crisis (OIT, 2009; MTEySS, 2011). Curiosamente, las preguntas que planteaban Novick y otros técnicos ministeriales en el año 2011 sobre la sostenibilidad del aumento del empleo en función de los niveles elevados de heterogeneidad de la estructura productiva no estaban del todo presentes en esta trama de diagnósticos.

A partir de estos diagnósticos e interrogantes, se reconfiguró el programa de intervenciones relativo a la formalización del empleo. Dos objetivos resultaban centrales: sostener el empleo formal mediante políticas anticíclicas, para evitar transiciones hacia puestos precarios; atender a los colectivos laborales más vulnerables, para impedir transiciones hacia inserciones aún más frágiles o hacia la inactividad (OIT, 2009). El cambio fue enunciado como la adopción de un *enfoque integral* de políticas sobre la informalidad laboral (MTEySS, 2013).

Respecto de la primera dimensión, las leyes N° 26.476 y 26.940, del 2008 y del 2014 respectivamente, apuntaron a establecer regímenes de formalización subsidiados y ajustar las formas de sanción frente al fraude laboral. Se realizaron evaluaciones del impacto de las políticas de fiscalización y se procuró renovarlas para detectar situaciones menos visibles de

tercerización.¹⁶⁸ La implementación de un registro público de empresarios evasores se inscribe en la línea de la renovación de las formas de fiscalizar y sancionar dichos comportamientos. Finalmente, cobró relevancia el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), por el cual se brindaron complementos salariales a los trabajadores insertos en empresas declaradas en situación de crisis financiera.

Respecto de la segunda dimensión, desde el año 2009 se definió el objetivo de consolidar la institucionalidad laboral atendiendo a los segmentos informales más vulnerables. Estos se delimitaban en función de un conjunto de actividades económicas difusas, que no podrían atravesar un proceso de registración, a menos que éste asumiera características especiales (MTEySS, 2015). Entonces, se reforzaron las iniciativas dirigidas a proteger a los trabajadores laboral y socialmente: se establecieron regímenes especiales de registro y se readecuó el derecho laboral para reconocer a trabajadores insuficientemente contemplados en la legislación.¹⁶⁹ Los programas de reinserción laboral y empleabilidad delimitaron un ámbito privilegiado de acción, algunos de los cuales se desarrollaron en el ámbito del MDS, como abordamos en el apartado anterior. Asimismo, en estos años se produjeron las ampliaciones más notables en la protección social, de la que la Asignación Universal por Hijo (AUH) es una de las expresiones más significativas. Abordaremos esto en el próximo capítulo.

La pregunta que introducimos hacia fines del capítulo anterior sobre el modelo de desarrollo se reeditaba a partir de la persistencia de la informalidad, en una programática cuyo núcleo era la afirmación de la expansión del empleo como vector de la integración: ¿cuáles eran las condiciones para sostener, acaso profundizar, el proceso de cambio? Este interrogante asediaba la producción escrita, en ocasiones desde el borde de lo informulable.

Conclusiones

La búsqueda de “restaurar” la institucionalidad laboral como eje de la nueva programática asumía dos sentidos. Su acepción principal, era volver al panorama laboral que la sociedad había conocido hasta la década de 1970, a través de las clásicas políticas sociales y laborales del Estado Social. En segundo lugar, resulta insoslayable que el ejercicio “restaurador” se alimentaba de diagnósticos sobre problemas de empleo novedosos, en función de los que se convocó un nuevo repertorio de políticas de empleo y de protección social, para las cuales la empleabilidad como problema se volvía central.

¹⁶⁸ Luis Beccaria realizaba una propuesta en esta sintonía en el seminario sobre informalidad del año 2009. Hemos relevado la circulación de este tipo de políticas de inspección desde fines de la década de 1990 en el campo experto local.

¹⁶⁹Nos referimos al servicio doméstico con la Ley 26.844 y al trabajo agrario con la Ley 26.727.

El programa asentado en la restauración del empleo formal tuvo como efecto el bloqueo de los debates que registramos entre las AID sobre un nuevo paradigma de formalidad laboral, “la flexiseguridad”. La visión de la transformación a realizar se asentaba en un retorno del pasado, que se ilustra con claridad en la expresión acuñada desde el MTEySS: *restaurar* el empleo formal, respecto de su configuración previa al ciclo neoliberal. Sin embargo, tomamos nota de que uno de los efectos de la incorporación del concepto de TD en la programática local había sido el descentramiento de la idea de “empleo normal”. Además, la operación de segmentación de la EI desplazaba miradas más globales sobre los problemas de empleo. A diferencia de las tematizaciones producidas durante las décadas anteriores por los expertos progresistas, los abordajes sobre la informalidad y la pobreza no interrogaban directamente la consistencia del modelo de desarrollo vigente.

Las políticas laborales siguieron una estrategia modular de intervención, de acuerdo al diagnóstico de problemas laborales segmentados según causalidades específicas, grupos poblacionales afectados, y sus repercusiones en términos de vulnerabilidad. Se preveían temporalidades divergentes para la transformación de los mismos y para la integración de los diferentes colectivos informales en la corriente central del empleo formal. Se estableció una diferenciación entre aquellos segmentos pasibles de ser reinsertos en el corto plazo en la formalidad, mientras que la imposibilidad de pensar este tránsito para otros segmentos llevó a diseñar una serie de políticas socio-laborales dirigidas a mitigar las consecuencias negativas de la informalidad en términos de vulnerabilidad. La “activación” pasó a ser un atributo de dichas políticas: se justificaba en su capacidad de contrarrestar la descalificación y fortalecer la empleabilidad; en términos sociales y morales, delimitaba una condición para restablecer la pertenencia social y la identificación subjetiva a partir del trabajo.

Hemos puesto en serie la operación de segmentación de la EI con otros diagnósticos del MTEySS que identificaron un grupo ocupacional particular al interior de la PEA: el empleo de subsistencia. Pese a que la reincorporación en el mercado laboral no constituía un horizonte cercano para esta población, la “inempleabilidad” era una categoría indecible para esta programática. La asistencia encarnó el desafío de configurar, ella misma, una estrategia productiva y promocional, recreando sentidos del trabajo prioritariamente sociales y morales, como medio de la integración y condición para la percepción legítima de ingresos. Este proceso no se completa sin las tensiones movilizadas por las formas de reconocimiento de estos sujetos como “trabajadores” y de consecuente aseguramiento bajo la égida de la seguridad social, que funcionó como un fuelle que aproximó al trabajo digno y el trabajo decente.

Capítulo 7: Protección laboral, protección social. Dos caminos complementarios.

La extensión y la persistencia de la informalidad movilizaron el interrogante sobre cómo extender un sistema de protección organizado a partir del tipo de inserción laboral de los sujetos. Si en el capítulo anterior abordamos los modos de conceptualizar los problemas de empleo y las condiciones vislumbradas para desplegar un proceso de formalización, aquí nos detenemos en otra serie de discusiones, ligadas a la protección social de los sujetos del trabajo, con sus diversos niveles de vulnerabilidad socio-laboral. A diferencia de la perspectiva secuencial del proceso de formalización, la protección delimitaba un objetivo a alcanzar en el corto plazo: la extensión de las protecciones atraviesa, como imperativo, todo el ciclo en análisis.

Los caminos para concretar dicho imperativo fueron sinuosos, como así también los debates sobre los fundamentos de los dispositivos político- institucionales priorizados. Los problemas de empleo señalaban la insuficiencia de la inserción laboral como criterio definitorio del acceso a las prestaciones, su tipo y cuantía, pero su desplazamiento entrañaba nuevos dilemas. ¿Quiénes serían sujetos de protección?, ¿qué aspectos de la vida proteger: los ingresos, las calificaciones, las capacidades? Subyacía en el debate la cuestión de la integración social, lo que le daba un carácter ético y político, además de técnico:

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. (...) ¿Es posible en momentos de estrechez y mayor fragmentación apelar a la solidaridad contributiva? (MTEySS, 2012: 47)

I. La Seguridad Social como eje de reformas: recentrar y actualizar

La inclusión social constituía, para los discursos que analizamos, la posibilidad de “ser” país, la condición para el desarrollo (MDS, 2007). La idea de inclusión llevaba adherida múltiples sentidos, aglutinados en: a) la búsqueda de reconstrucción de una *identidad* y *pertenencia* común a todos los ciudadanos; b) a través de la restitución de un horizonte de *progreso* y de *movilidad social* ascendente; c) en base a la categoría político-cultural de “nuestra clase trabajadora y clase media” (MDS, 2007: 135). Estos sentidos se precisan al ser contrapuestos con los significados que adquiría el polifónico término de exclusión: para el MDS (2007) significaba no tener trabajo, oficio ni posibilidades de formarse, en definitiva, no

tener posibilidades de *participar* de la sociedad.

El trabajo constituía un contexto de referencia central para las nociones de inclusión y exclusión: se presentaba como el vector que definía la participación en la sociedad, enlazando derechos y obligaciones, aportes y retribuciones (MDS, 2007, 2010, 2015). Ello se encontraba en la base de la centralidad asignada a la recomposición del empleo protegido en el mapa de intervenciones sociales del Estado. Entonces, los debates oficiales sobre la extensión de las protecciones gravitaron en torno a las premisas de que era el acceso al empleo regular el principal carril de inclusión y de que la seguridad social era el sistema institucional más virtuoso para organizar la distribución, conformando el núcleo de la protección (Roca, 2010).

En continuidad con los sentidos producidos desde 2002, predominaba la consideración de las protecciones en su clásico sentido de aseguramiento ante los riesgos y contingencias de la vida del trabajador (MDS, 2010). En este sentido Tomada expresaba que vivir sin seguridad social significaba vivir permanentemente con miedo (MTEySS, 2005), citando al Director de la OIT, Juan Somavía. El sentido de la protección como “inversión”, que relevamos en los documentos de las AID, no emergió de nuestro trabajo de archivo.

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 las condiciones para el logro de la satisfacción de las necesidades materiales e inmateriales, colectivas e individuales. (MDS, 2007: 264; destacado propio)

En el año 2005 el MTEySS realizó, junto con la OIT, un estudio actuarial dirigido a proyectar la situación del sistema previsional para el año 2050. El mismo se encuadraba en proyectos de asistencia técnica de la OIT y el BM a la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio para producir herramientas de monitoreo sobre el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, dándole continuidad a los análisis iniciados desde el año 2002 para su reforma. Entonces, el diagnóstico de la profundización de la desprotección se entrelazaba con el de la creciente insostenibilidad financiera del sistema: se visualizaba que, a futuro, crecería la proporción de trabajadores en edad de jubilarse sin los aportes suficientes, conduciendo a un incremento de las pensiones asistenciales; además, una proporción creciente de las prestaciones del sistema de AFJP no llegarían al haber mínimo, lo que demandaría un complemento monetario financiado públicamente. El gasto público sería cada vez mayor, por lo que dicho informe actuarial sugería adoptar medidas que fortalecieran el régimen de reparto. Comenzaba a cobrar fuerza una mirada crítica hacia la organización privada de las cuentas individuales de capitalización.

Ese mismo año se dio inicio al Plan de Inclusión Previsional o Régimen de Regulación de

Deudas¹⁷⁰, conocido como “moratoria”. Éste promovió que los trabajadores en edad de jubilarse y sin la cantidad suficiente de aportes pudieran percibir el haber mínimo¹⁷¹, con una quita mensual que saldara los aportes adeudados, a la manera de un plan de pagos de largo plazo y cero interés. La moratoria constituyó un curso de acción sensiblemente distinto al sugerido en el *Libro Blanco de la Previsión Social* en 2003, en el que se establecía que las pensiones asistenciales constituían el pilar más adecuado para cubrir a los trabajadores sin aportes. Dicho esquema respondía a la preocupación por los desincentivos al trabajo y la formalidad: las pensiones otorgaban ingresos inferiores en comparación con la jubilación mínima y establecían una edad mayor para el acceso (70 años para ambos géneros). En contraste, la moratoria priorizaba la incorporación de los trabajadores excluidos en la institucionalidad de la seguridad social, al igual que los trabajadores formales. Se rechazaba, de este modo, la alternativa de extender la protección en base a un régimen asistencial diferenciado. Además, la moratoria no entrañaba la renuncia al principio contributivo, pues al adaptarlo a las nuevas realidades laborales, reafirmaba su validez (Danani y Grassi, 2008).

La moratoria previsional constituyó una de las primeras medidas en la que se expresa la centralidad que tendría la seguridad social en la política social del período, así como el diagnóstico sobre la necesidad de actualizar sus modos de organización de acuerdo a los problemas laborales en curso. Esta política reconocía el trabajo realizado por aquellos trabajadores cuya trayectoria completa o parcial había discurrido por la informalidad, y, así, lo definía como soporte de derechos sociales. La moratoria se popularizó como la “jubilación de las amas de casa”, pues comprendió de forma mayoritaria a mujeres que durante toda su vida desarrollaron trabajo doméstico remunerado y no remunerado.¹⁷² Esto ilustra el efecto ampliatorio de lo comprendido por trabajo como fuente de derechos. El reconocimiento de estos sujetos como trabajadores se basaba en un cuestionamiento a la mirada neoliberal sobre la responsabilidad de los mismos en el ingreso y la permanencia en situaciones de informalidad: ellos no eran evasores, sino las víctimas de la evasión que ejercían empresarios y patrones. Estos, sin embargo, no fueron sancionados: la “deuda previsional” era individual y fue solventada por los trabajadores al incorporarse sistema.

La moratoria ejerció un trastocamiento *ad hoc* de las pautas de la seguridad social, debido a su modo extraordinario de aplicación, cuyo objeto era adecuar el principio contributivo a la

¹⁷⁰ El Decreto N° 1454/2005 estableció el funcionamiento de la moratoria previsional de la Ley N° 24.476

¹⁷¹ En realidad, 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).

¹⁷² Entre un 73 y un 84% de los beneficios asignados correspondieron a mujeres (Danani y Hintze, 2013).

real capacidad de contribución de los grupos de menores ingresos y mayor vulnerabilidad laboral¹⁷³: la mayor parte de los perceptores provinieron del primer y segundo quintil, en los que inicialmente la cobertura previsional era menor (Danani y Hintze, 2013). La extensión de la cobertura en los deciles de más bajos ingresos se entendía como producto de una “correcta focalización”, orientada a reducir las condiciones de vulnerabilidad en la vejez (MTEySS, 2014: 37; Roca, 2010). Cuando el extraordinario efecto ampliatorio en la cobertura comenzó a agotarse,¹⁷⁴ se efectuó una nueva moratoria en 2014¹⁷⁵: del total de adultos mayores en edad de jubilarse, se calculó que se había logrado una cobertura aproximada del 95% (MDS, 2015).

El estudio actuarial del año 2005 cuestionaba expresamente los límites entre lo público y lo privado en el sistema previsional e instaba a fortalecer el régimen de reparto. Desde 2007 se desplegaron políticas relativas al carácter público del sistema. En ese año se sancionó la Ley 26.222, que establecía el cambio de prioridad entre régimen de reparto y de capitalización, permitiendo que los trabajadores pudieran migrar al primero en cualquier momento y estableciendo la adhesión automática al mismo para los nuevos trabajadores, salvo en los casos en que se eligiera expresamente una AFJP. En 2008, la Ley 26.425 unificó el sistema previsional bajo el régimen de reparto, eliminó la capitalización individual, y adoptó la referida movilidad jubilatoria (Ley 26.417).

Las reformas previsionales emprendidas fueron objeto de análisis de actores globales. De los documentos se destaca el apoyo brindado por la OIT (v.gr. MTEySS, OIT, 2009) y la mirada crítica adoptada por el BM. En un texto del año 2008, técnicos pertenecientes a la oficina regional del Banco evaluaban las modificaciones de los sistemas previsionales argentino y chileno (Rofman *et al.*, 2008). Se diagnosticaba que, luego de las reformas desplegadas durante los años noventa, estos presentaban problemas de financiamiento, baja cobertura y elevada incertidumbre. A diferencia de la lectura positiva sobre las reformas chilenas más recientes, las adoptadas en Argentina eran objeto de preocupación por su elevado costo fiscal. Particularmente en lo referido a la eliminación de la capitalización individual y a la aplicación de la moratoria previsional, se apuntaba que los cambios habían sido desordenados, poco consistentes y elaborados “a puertas cerradas” (*ibíd*: 46). El BM era afín a adoptar un pilar complementario de pensiones mínimas no contributivas y no a la estatización del sistema. El tinte polémico de sus análisis señala el núcleo del debate y el

¹⁷³ Esta política coincidió con una priorización del haber mínimo en el aumento de las prestaciones hasta el año 2009, cuando se adoptó por ley una fórmula automática de movilidad jubilatoria para todos los estratos.

¹⁷⁴ Según el MTEySS (2014), del total de jubilados, un 61,6% había accedido a la prestación por sus años de aporte, un 38,4% a través de la moratoria y, solo de manera marginal, a través de modalidades especiales.

¹⁷⁵ Ley N° 26.970.

objeto de la crítica: el “espíritu ‘revisionista’ que ha estado sobrevolando” sobre la relación entre lo público y lo privado (*ibíd.*: 45).

I.a. El principio no contributivo como carril anexo para la integración

En 2011 se realizó la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS), financiada con fondos del BM, para determinar cuál era la “línea de base” de la protección en el país. Para ese entonces, la plataforma de los PMPS había reunido la adhesión de las AID que analizamos, aunque no por ello se había agotado la polémica sobre los dispositivos político-institucionales para concretarlos. El interés del BM en estudiar los alcances cuantitativos y cualitativos de la protección en el país se enmarcaba en esta plataforma, aunque para los técnicos ministeriales residía en evaluar los logros de las políticas socio-laborales y los efectos de los procesos de recomposición del empleo (MTEySS, 2014).

Los datos producidos señalaban que la mayor parte de las prestaciones del “Sistema de Protección Social” se derivaba del trabajo formal: un 86% de los hogares cubiertos contaba con beneficios contributivos. Entonces, se afirmaba que “el trabajo formal (...) sigue siendo el pilar central a través del cual el sistema brinda asistencia a la población frente a riesgos y necesidades sociales” (MTEySS, 2014: 109). Con ello, se corroboraba que “la estrategia prioritaria para la inclusión social” era “la promoción del empleo registrado” (MTEySS, 2010: 51). Pese a este panorama, los diagnósticos sobre la persistencia de la informalidad y de núcleos duros de pobreza, a los que nos referimos en el capítulo anterior, movilizaron el planteamiento de un *carril anexo y complementario para la integración*, conformado por las políticas no contributivas de protección, cuya función debía ser cubrir a aquellos no comprendidos –aún– por el empleo registrado. Si bien las pensiones asistenciales siguieron una dinámica ascendente desde los inicios del período¹⁷⁶, la sanción de la AUH (Decreto 1602) en 2009 dio al principio no contributivo un peso inusitado en la seguridad social.

Esta política constituyó un nuevo componente al interior del Subsistema de Asignaciones Familiares que, instalaba una lógica no contributiva de asignación de derechos. Bajo una misma institucionalidad, se destinaron asignaciones familiares para trabajadores desocupados, informales, por temporada, del servicio doméstico y monotributistas sociales. La *discontinuidad* que marca la AUH en nuestra serie documental tiene que ver con el tratamiento del principio no contributivo como componente de la seguridad social, más que

¹⁷⁶ Las pensiones se incrementaron en alrededor de un 300% en todo el período, llegando a las tasas de cobertura más elevadas de la región latinoamericana (Danani y Hintze, 2013). Además, fueron el primer rubro en materia de gasto al interior del MDS durante todo el ciclo.

como una pata del esquema asistencial. La extensión de la seguridad social entrañaba el reconocimiento del trabajo informal como soporte de derechos, al tiempo que –a diferencia de la moratoria previsional- tenía como resorte el principio no contributivo.

¿Por qué extender una prestación dirigida a niños/as y jóvenes a partir del criterio de la ocupación de sus padres o tutores? Consideramos que la clave de esta pregunta yace en la centralidad que asumía la seguridad social y la referencia al trabajo como fundamento de las protecciones. En un ciclo de conferencias sobre la AUH, organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales y la Red Argentina de Ingreso Ciudadano, con colaboración de la AMIA y UNICEF, una jornada se dedicó a un análisis comparativo entre la asignación y el Ingreso Ciudadano (IC).¹⁷⁷ Emilia Roca, quien participó del mismo como ponente, explicó los fundamentos para inscribir la AUH en la seguridad social y no haber adoptado otros formatos. Argumentaba que las políticas oficiales se habían dirigido a fortalecer la seguridad social como eje de inclusión, construyendo un nuevo estándar de protección que buscaba revertir sus históricas exclusiones. En este fin se había inspirado la moratoria, mejorando *desde* la seguridad social la situación de vulnerabilidad en la vejez. De igual forma, la niñez podía protegerse mediante una institucionalidad ya existente, pero que precisaba ser renovada.

La lógica de la AUH está fuertemente anclada en el objetivo postulado de equiparar los derechos de los distintos sujetos del trabajo (del “trabajo decente” y del “trabajo digno”, en nuestros términos), una vez reconocida su heterogeneidad y afirmado el carácter secuencial en el tiempo del proceso de formalización.¹⁷⁸ Ella se inspiró en los derechos del trabajo y disputó su legitimidad tanto por el destino de la transferencia monetaria (el desarrollo de los niños), como en el hecho de que sus titulares, padres o tutores, eran reconocidos como trabajadores, pese a que su condición fuera informal o sin empleo. Así, se fundaba en el reconocimiento de un aporte productivo realizado por estos al conjunto de la sociedad. El anclaje de los procesos de extensión de las protecciones en los derechos del trabajo y no de la ciudadanía conforma un aspecto de continuidad con los debates desplegados desde el año 2002 sobre los modos de concebir y tratar el universalismo. Por eso es comprensible que el MTEySS y la ANSES hayan tenido protagonismo en los debates relativos a la AUH, a diferencia del MDS, cuyo eje

¹⁷⁷ El ciclo constó de cinco encuentros realizados entre los meses de abril y agosto de 2010. La referencia que realizamos se basa en un documento de trabajo que recogió las exposiciones y debates planteados.

Disponible en: https://www.unicef.org/argentina/spanish/jornadas_asignacion_universal.pdf

¹⁷⁸ Ya entonces comenzaba a problematizarse la persistencia de la informalidad y de los núcleos duros de pobreza pese al proceso de reconstitución y los años de bonanza económica. Además de estos debates locales, en el decreto de sanción de la AUH y en documentos posteriores del MDS y la ANSES observamos el peso del diagnóstico sobre la crisis global en ciernes, que movilizó la búsqueda de diseñar una política de carácter contracíclico que contuviera un posible aumento de la pobreza y la indigencia.

de gravitación pasaron a ser los programas de inserción socio-productiva.¹⁷⁹

La AUH ilustra la relación de *complementariedad* trazada entre el pilar contributivo y el no contributivo, así como también el correlato en materia de derechos que conllevaba el reconocimiento del “eslabón inferior de la economía informal” como sujeto de trabajo.

(...) La promoción del empleo registrado se definió como la estrategia prioritaria para la inclusión social. No obstante, el crecimiento del desempleo y la precariedad laboral durante décadas requirieron implementar una estrategia complementaria para ampliar la cobertura social a aquellos que no eran sujetos de derecho por estar excluidos del sistema contributivo de la seguridad social. (MTEySS, 2010: 51)

La complementariedad no significaba que los componentes no contributivos fuesen residuales en el esquema de política social. Tanto la AUH como las pensiones asistenciales fueron las prestaciones que más conservaron su poder de compra durante el ciclo en comparación a otros programas, como el PRIST.¹⁸⁰ En el caso de la AUH, a lo largo de los años se incorporaron modificaciones al decreto original, que buscaron acercarla a las características de las asignaciones familiares contributivas, pese a la diferenciación que entrañaba el establecimiento de condicionalidades en materia de salud y educación para permanecer en el sistema.¹⁸¹ Por ejemplo, se sancionó en 2011 la Asignación Universal por Embarazo y se estableció la ayuda anual por escolaridad en 2015.¹⁸²

El carácter “complementario” de la AUH radicaba en la expectativa subyacente de tránsito hacia el empleo productivo y registrado y hacia la seguridad social contributiva. Más allá de su sanción como una prestación permanente, especialmente en el discurso político, se presentaba como una anomalía necesaria en la larga marcha hacia “el objetivo de eliminar, por completo, las diversas formas de precariedad y fraude laboral” (MTEySS, 2014: 57).

Mientras haya un pobre en la patria, mientras haya que seguir pagándole a un pibe la AUH, en lugar de la asignación familiar de su padre, porque consiguió trabajo en la fábrica, en el colegio, en la universidad, estaremos en deuda con los argentinos (...). (Cristina Kirchner, 18/02/2015, discurso de inauguración de la Central Nuclear Atucha II)

Los segmentos a cubrir eran aquellos que “habían quedado fuera de la protección por la dinámica del mercado de trabajo en los años 90 y los segmentos de mayor vulnerabilidad” (MTEySS, 2010: 19). De modo que lo que definimos como eslabones inferiores de la

¹⁷⁹ La transferencia monetaria del Plan Familias, calculada de acuerdo a la cantidad de hijos presentes en los hogares liderados por sujetos “inactivos”/“inempleables”, fue eliminada desde el 2009.

¹⁸⁰ Estimación propia. Ver nota al pie N°165 del Capítulo 6.

¹⁸¹ Para un análisis de los efectos de dichas condicionalidades en la permanencia en el sistema y de la mirada de las titulares sobre éstas, sugerimos el texto de Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2011).

¹⁸² Previamente, los trabajadores que percibían la AUH debían presentar certificados de escolaridad como parte del cumplimiento de las condicionalidades educativas, siendo retenido el 20% del monto mensual hasta fin de año, cuando se constatará la asistencia escolar durante todo el ciclo lectivo. Entre tanto, los trabajadores registrados al presentar los certificados de escolaridad obtenían una ayuda anual complementaria. De este modo, se erigía una diferenciación entre uno y otro subsistema.

economía informal, de mayores dificultades para la formalización, constituyeron un sector privilegiado para las políticas ampliatorias de la protección. Esta caracterización se reedita en el decreto de creación de la AUH:

(...) Si bien las políticas de Estado llevadas a cabo han producido una mejora en la situación económica y financiera del país reduciendo los niveles de pobreza y de marginalidad alcanzándose, asimismo, un importante incremento del nivel ocupacional, *subsisten situaciones de exclusión* de diversos sectores de la población que resulta necesario atender. (...) En virtud de ello, se torna necesario contemplar la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares *que no se encuentren amparados por el actual Régimen de Asignaciones Familiares* (...). Inocultablemente ofrece una *respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal*. Que la clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. (Decreto 1602/2009; destacado propio)

El sujeto de la AUH se perfilaba a partir de la particular yuxtaposición entre vulnerabilidad laboral y pobreza, que se diagnosticaba para estos segmentos de la EI y, particularmente, para los trabajadores de subsistencia. Ello puede observarse en el establecimiento de un criterio de ingresos para acceder a la prestación, anexo al de la situación ocupacional: podrían solicitarla aquellos que percibieran un salario igual o inferior al mínimo (decreto 1602/2009). El nivel de ingresos funcionó como parámetro para orientar la focalización de los beneficiarios entre el vasto conjunto de segmentos en el interior de la economía informal.¹⁸³

Para las familias de menores ingresos, expuestas a una *alta rotación e inestabilidad en el mercado laboral*, tener un *ingreso con monto certero, seguro y estable* se constituye en un elemento adicional que no puede dejarse de mencionar. (MTEySS, 2014: 111; destacado propio)

Dados los diagnósticos y explicaciones sobre la situación de los eslabones más vulnerables de la informalidad, puede comprenderse la inclusión de un componente “promocional” en el diseño de la AUH, dado por las condicionalidades en salud y educación. Éstas seguían los mismos fundamentos que reconstruíamos en el capítulo anterior sobre la necesidad de acompañar los procesos de distribución de ingresos con acciones para recuperar capacidades en el caso de los adultos y, en el de los niños, fortalecer el capital humano. Tanto los ingresos como las capacidades, actuales y futuras, se definían como los objetos de la protección.

La relación de complementariedad entre los pilares contributivo y no contributivo de la protección social se construyó resolviendo y vadeando interrogantes de envergadura, presentes en documentos de distintos momentos de nuestra serie: ¿las formas adoptadas para ampliar la protección podían implicar efectos de dualización social entre contribuyentes y no contribuyentes?, esto es, ¿reforzaban la desigualdad? ¿Qué condiciones debían reunir las protecciones hacia los grupos vulnerables para conjurar ese riesgo? (MTEySS, 2004b;

¹⁸³ De hecho, diversos estudios coinciden en su fuerte incidencia en la reducción de la indigencia, más que en la pobreza (Danani y Hintze, 2013; Rofman y Olivieri, 2009).

MTEySS, 2010; MTEySS, 2014). La definición de qué cuestiones se constituían como objeto de la protección en el caso de la población activa asumió relevancia: además de las condiciones de vida y los ingresos, la cultura del trabajo y las calificaciones constituían disposiciones a ser cultivadas para la reinserción laboral y la integración plena en la sociedad.

II. Polémicas sobre los Pisos Mínimos de Protección Social: un debate sobre la dupla “trabajo y protección”

La plataforma de los PMPS, impulsada inicialmente por las agencias internacionales más afines, la OIT y el PNUD, fue debatida entre los expertos locales. Muestra de ello es la publicación, en 2012, del libro del MTEySS *¿Piso o Sistema Integrado de Protección Social? Una mirada desde la experiencia argentina*, escrito por Emilia Roca, Laura Golbert y María Estela Lanari. Como argumentaba Ofelia Cédola, secretaria de Seguridad Social del MTEySS:

[Este] libro se originó en el marco de las discusiones que se estaban desarrollando en instituciones de las Naciones Unidas, fundamentalmente la OIT y el PNUD. (...) [Éstas] impulsaban (...) un piso de protección social para atender aquellas situaciones sociales de vulnerabilidad y pobreza extremas, con el objetivo de constituirlo en un estabilizador social (...). *Pese a estas buenas intenciones, (...) conllevaba el riesgo de devaluar los estándares obtenidos en términos de protección social* en los países de economías en desarrollo (...), como el caso argentino. Las voces de los representantes de los trabajadores (...) mostraron una fuerte oposición a la *homogeneización a la baja de los derechos sociales*. (Roca *et al.*, 2012: 9; destacado propio)

El libro enmarcaba la propuesta de los PMPS en un contexto internacional adverso para una perspectiva expansiva de la protección, en la que las técnicas ministeriales inscribían la experiencia argentina: “la corriente dominante continua persistiendo en un modelo y paradigma obsoletos” de reducción del gasto social y flexibilización laboral (Roca *et al.*, 2012: 10). Las políticas locales se presentaban como una *contracorriente*, cuyo principio orientador era garantizar “al conjunto de la ciudadanía el acceso a bienes y servicios sociales de calidad” (*ibíd.*). Las autoras ponían en discusión que el correlato de la idea de “pisos mínimos” pudiera ser la constitución de una red última de contención para conjurar las caídas en la pobreza de los sectores más vulnerables y cuestionaban la posible configuración de una red de servicios públicos residuales. A diferencia de este planteo, proponían la construcción de un umbral de *garantías* en torno a bienes y servicios para el ejercicio de derechos sociales, desplazando el término de “piso”.

La polémica con las AID era una vía para debatir, localmente, con orientaciones alternativas sobre la protección en un momento que hemos caracterizado como de renovada crisis política y económica. Los documentos producidos en estos años contienen marcas

expresas de controversia sobre los cursos a seguir en materia social. Dos ejes singularizaban la experiencia argentina en comparación al programa de los pisos mínimos: por un lado, la afirmación de la calidad de los servicios y bienes a prestar; por otro, la pretensión de alcanzar al conjunto de “ciudadanos”. Según las autoras, el paradigma de política social vigente se diferenciaba también de otras experiencias históricas del país, que se habían caracterizado por construir modalidades diferenciadas para proteger a los trabajadores según su condición de registro (Roca *et al.*, 2012). Durante el peronismo, había cristalizado una diferenciación entre la institucionalidad correspondiente a la asistencia de los “humildes y vulnerables”, mediada por la Fundación Eva Perón, y la destinada a los “trabajadores”, por la seguridad social (*ibíd.*). Durante los años noventa, esta diferenciación alcanzó mayor profundidad debido al estigma asociado a la asistencia. La propuesta de un “Sistema Integrado de Protección Social” (SIPS) pretendía superar los efectos de dualización, que preocupaban a los técnicos ministeriales y desplazaban las problematizaciones sobre los desincentivos para tratar el alcance y calidad de las prestaciones.

El carácter “integrado” del sistema que se postulaba como objetivo a lograr refería doblemente a: las *poblaciones* a cubrir, pues se proponía abarcar al conjunto de los trabajadores indistintamente de su inserción laboral y durante todo su ciclo de vida; y a los *instrumentos*, ya que se proponía combinar las políticas contributivas con las no contributivas desde una “perspectiva de derechos”. La integración era una condición de debían cumplir los dispositivos político-institucionales ante el diagnóstico de un nuevo panorama social, marcado por la heterogeneidad del sujeto del trabajo y de la protección. Dicha heterogeneidad fundamentaba la construcción de una oferta también heterogénea de bienes y servicios: “esta diversidad de oferta resulta imprescindible porque la heterogeneidad del mapa social de nuestro país exige soluciones diferentes” (Roca *et al.*, 2012: 17).

La propuesta de un SIPS se hacía eco de un debate recurrente a nivel local y global: “la principal pregunta a responder es si la protección podrá seguir siendo producto del vínculo trabajo–beneficios sociales, si debe dissociarse y ser independiente, o bien, si existen alternativas intermedias” (Roca *et al.*, 2012: 21). Aunque este debate no se cerraba en el libro concluyentemente, las “alternativas intermedias” dieron el marco de sentido a la ampliación de las prestaciones en la programática oficial. Retomando a Castel, las autoras señalaban que no se trataba de *desenganchar* las protecciones del trabajo, sino de *reorganizar* la dupla, pues el empleo como vector de la integración resultaba imposible de reemplazar.

La “integración” suponía conciliar principios disímiles en la organización de las intervenciones sociales. Las políticas de activación, de tipo *workfare*, debían reconciliarse con

las políticas “pasivas” de tipo *welfare*, para evitar la descalificación y la pérdida de la cultura del trabajo. La centralidad de la seguridad social confluía con una perspectiva “actualizada” sobre los problemas de la protección.

Desde el punto de vista conceptual: aceptar un umbral de protección social no significa adoptar las teorías de mínimos sociales; promover políticas de activación hacia el trabajo no reduce las acciones a la perspectiva de *welfare*; las políticas de selección o focales y las universales no son excluyentes; las acciones de PS no desalientan la inserción laboral; la seguridad de ingresos no alcanza para lograr igualdad de oportunidades (...). (Roca, *et al.*, 2012: 61)

Las reorganizaciones conceptuales que sustentaron el SIPS fueron movilizadas por la incorporación de un nuevo sujeto para la protección: el trabajador activo sin protecciones derivadas del trabajo. Para comprender estas reconceptualizaciones de forma acabada es preciso remitirnos a las discusiones suscitadas respecto del universalismo: ¿por qué no resultó viable como principio para expandir los derechos sociales en la programática que analizamos?

III. Las buenas intenciones y los peligros del universalismo

En todos los documentos de nuestra serie encontramos referencias a los debates (locales, regionales y europeos) sobre la universalidad como principio orientador para reorganizar las protecciones en la situación de crisis social abierta hacia fines del siglo XX, ante la gravedad y extensión con la que se presentaba la precariedad e informalidad laboral ¿Había dejado de ser el trabajo el “referente indiscutido de la seguridad social”? (MTEySS, 2014: 9).

III.a. La crítica al universalismo por el lugar del trabajo

Como señalamos en el Capítulo 4, con antelación al estallido de la crisis de los años 2001/2 se venían discutiendo en el país modalidades para extender las protecciones, algunas de ellas ancladas en el principio de universalidad. El IC¹⁸⁴ fue una de las alternativas más discutidas desde los discursos oficiales, posiblemente debido a que se encontraba en circulación a nivel internacional y local, además de que se proponía desde circuitos sociales y académicos progresistas¹⁸⁵ que polemizaban con la centralidad asignada a la seguridad social.

Hemos rastreado una mirada crítica hacia el IC en los textos producidos por el MDS, justificada en la lectura pesimista y errónea sobre el desempleo que se le atribuía a dichas

¹⁸⁴ La idea del Ingreso Ciudadano remite a transferencias monetarias otorgadas de manera incondicional a todas las personas en función de la condición de ciudadanía.

¹⁸⁵ La Red Argentina de Ingreso Ciudadano se creó en 2004. De su Comisión Directiva participan destacados especialistas en política social de orientación progresista, como Rubén Lo Vuolo y Alberto Barbeito. Asimismo, hemos señalado que desde espacios gremiales como la CTA se habían elaborado propuestas de asignaciones para niños y seguros de desempleo universales desde fines de los años noventa.

posiciones. Según la perspectiva del MDS (2007), la idea de cubrir al conjunto de la población con un ingreso mínimo se sostenía en la conceptualización del desempleo como una tendencia inevitable. Así, se criticaba la naturalidad con la que se revestía a los fenómenos de flexibilización laboral bajo estos razonamientos, en relación con cierto determinismo en el modo de comprender los efectos del cambio tecnológico en el trabajo. El principal cuestionamiento al IC era, según el texto, su “base ética”, pues los efectos de su aplicación serían una contracción artificial de la fuerza laboral, sin resolver el desempleo ni reducir el riesgo laboral. Dicho argumento conectaba con una crítica *política*:

Subsidiar la pobreza en forma universal y extendida es absolutamente *funcional* a un modelo exógeno, que necesita que los pobres sean menos pobres, para seguir medrando con los clientes del sistema (MDS, 2010: 58; destacado propio)

Curiosamente, en una entrevista a Van Parijs -promotor de la Red Mundial del IC- publicada en el portal web argentino de dicha Red, éste señalaba que “la objeción más seria [al IC] no era de naturaleza técnica, económica o política sino de naturaleza *ética*” (2013: 2). El intelectual rememoraba un debate con un representante holandés del partido laborista, para quien la renta básica quebraba el principio elemental de que toda prestación o renta estuviera subordinada a la realización de un trabajo: “atribuir una renta a personas que eligen no trabajar es moralmente inadmisibles”, parafraseaba Van Parijs (2013: 3). En el rechazo ético hacia el IC, plasmado en el documento del MDS, subyacían los sentidos sobre el trabajo que venimos articulando, que lo configuraban como la corriente central e irremplazable de la identidad y la socialización. Se afirmaba tanto su valor social como moral:

No es lo mismo tener trabajo que sobrevivir con una renta precaria. 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. (MDS, 2007: 22).

En el Seminario sobre Economía Informal del año 2009, en el marco de un debate sobre la universalización de la protección social, Roca hacía un señalamiento en esta dirección. Según su exposición, las propuestas de desanclaje de la protección del empleo impactarían negativamente en las normas de seguridad del trabajo, teniendo más perjuicios que beneficios. Tomada hacía un señalamiento similar, argumentando que mientras que 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). Se trataba de “remediar lo social” (MDS, 2007: 135) sin abandonar la búsqueda del pleno empleo en condiciones formales y protegidas.

La universalidad se adoptó como término para referir a la extensión de las prestaciones, alcanzando la *cobertura total*. Se admitía la posibilidad de construir *alternativas intermedias*, no tan rotundas respecto del desenganche entre protecciones y empleo, que no implicaran el

abandono del principio contributivo, ni estuvieran condenadas a reproducir las exclusiones del mismo ante los problemas de precariedad e informalidad. Bajo el sentido de “cobertura total”, la universalidad podía reconciliarse con la heterogeneidad de las prestaciones, vista positivamente. La “universalización en un Estado pos- crisis” (MDS, 2007: 133) remitía más a la extensión de la cobertura que a la instalación de un principio común para ello.

Como ya mencionamos, se postulaba que las vías “complementarias” de protección debían articularse al carril central que conformaba el empleo formal, a fin de evitar su autonomización; debían ser de calidad, para neutralizar el riesgo de dualización; y debían remitir al trabajo, para revertir la descalificación y su potencial desintegrador.

Para tener éxito en la lucha contra la pobreza, la exclusión y la desigualdad, se necesitan simultáneamente políticas de transferencias de ingresos, provisión de servicios sociales esenciales y, principalmente, de inclusión productiva, a través de políticas de empleo, pues encontrar un empleo decente es la mejor forma de salir de la pobreza. (Roca *et al.*, 2012: 58)

III.b. La crítica por la uniformidad

Nadie puede seriamente discutir los derechos universales (...). La política social tiene que conducirse en ese camino, reconociendo la diversidad y accesibilidad, sin hegemonizar ni homogeneizar las realidades (...). No es posible hacerlo con una *mirada uniforme*. El cambio que implementamos es abordar políticas sociales *integrales*. (MDS, 2007: 34; destacado propio)

Los diagnósticos de la heterogeneidad de los sectores populares fueron la base de una crítica al universalismo por su “mirada única” (MDS, 2007: 9) sobre los problemas sociales. La incondicionalidad e igualdad que sentaba la perspectiva de la universalidad podía tener como consecuencia una comprensión uniforme y homogénea de las problemáticas a intervenir, según estos argumentos.

En función de los documentos, es posible trazar una continuidad entre la segmentación como operación conceptual para pensar los problemas de informalidad laboral y las formas de conceptualizar la pobreza, para las cuales las dimensiones cualitativas del fenómeno tenían centralidad. El siguiente fragmento de un documento del MDS es significativo al respecto:

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; destacado propio)

Las miradas cualitativas se valoraban por su aporte potencial a la intervención: no era suficiente con identificar y cuantificar, sino que era preciso *distinguir* problemas, *cualificarlos* para delimitar perfiles poblacionales afectados, diferenciar secuencias causales, y *seguir* la evolución en el tiempo de los procesos. La categoría del desarrollo humano es relevante para comprender la centralidad asumida por las perspectivas y técnicas cualitativas y no es azaroso que ella esté presente en este fragmento y, en general, en los documentos del MDS. Bajo esta categoría el problema de la igualdad y de la distribución se descentró de los ingresos para poner el foco en los múltiples activos y habilidades a considerar en la explicación de la situación de pobreza y en el quiebre de su reproducción en el tiempo. Se trata de una mirada proclive a hacer emerger la heterogeneidad y, como contracara, la singularidad de ciertos espacios sociales, sujetos y fenómenos, como factores estructurantes de las intervenciones.

La centralidad asignada a las técnicas cualitativas de aproximación a los fenómenos confluyó en el MDS con lo que Perelmiter define como una “epistemología del contacto directo” (2011: 23), que valoraba la co-presencia y la percepción sensorial como métodos de conocimiento “directo” de la pobreza, que se complementaban con otros procedimientos anclados en técnicas estandarizadas. Se trataba de que los técnicos del Ministerio se contactaran con la “experiencia vital de la pobreza” (MDS, 2007: 8), elemento sin el cual las singularidades -tan valoradas para la gestión política- no podían ser identificadas.

Aquí reside una diferencia entre el MTEySS y el MDS respecto de los procesos de reconstitución de sus núcleos profesionales y de *expertise*: la restauración de la institucionalidad laboral demandaba una apoyatura teórica sólida, sostenida en una actualización permanente de las perspectivas teórico-metodológicas y un seguimiento tan específico como global de los problemas laborales; en el caso del MDS, la acción sobre las formas más extremas de vulnerabilidad social y laboral, demandaban un trabajo de “artesanía social” (MDS, 2007, 2010), es decir, una forma de asistencia y promoción localizada y personalizada¹⁸⁶. Se trataba de objetivos y de *ethos* diferenciados, pese a que el desafío de recomponer una mirada propia y nacional sobre los problemas a enfrentar era común.

A diferencia de los procedimientos asociados a la seguridad social, basados en reglamentos uniformes y preestablecidos, la labor del MDS se presentaba como sensible a las particularidades territoriales y a las singularidades de las realidades familiares. Ello era especialmente relevante para los procesos de transformación a encarar en los programas de

¹⁸⁶ Cabe destacar que esta tendencia no era excluyente con la producción de conocimiento. Desde el MDS se produjeron especializaciones y postítulos especialmente dirigidos a los agentes ministeriales. Se trataba, en todo caso, de conocer *desde* los espacios microsociales (v.gr. MDS, 2007).

inserción socio-productiva: la de sus usuarios en sujetos autónomos mediante las acciones de promoción (MDS, 2007: 34). Según Perelmiter (2011), se configuró una nueva destreza asistencial que valoraba la disposición al territorio y el compromiso político-afectivo entre los agentes de la relación asistencial, los profesionales, el Estado y los sujetos asistidos.

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 militantes sociales* (...). Tenemos un compromiso social (...) sin neutralidades valorativas. (Alicia Kircher en MDS, 2007: 10).

El maridaje entre asistencia material y promoción desde el trabajo caracteriza lo que los funcionarios del MDS definían como un nuevo paradigma de asistencia social, una “bisagra” (MDS, 2007) que sentaba otras bases materiales y políticas para trascender el modelo asistencial neoliberal, fundando y disputando su legitimidad en dicha confrontación. A la reproducción de los pobres en tanto que pobres, el nuevo modelo oponía la transformación desde la acción promocional; al enfoque reduccionista y fragmentado, que disociaba el empobrecimiento de la cuestión laboral, contraponía una mirada integral sobre las problemáticas; al ajuste respecto de procedimientos establecidos por “planes enlatados”, promovidos por organismos internacionales, erigía una política de “independencia” sostenida en la identidad nacional (MDS, 2010: 22).

Este modo de abordar la extensión de las protecciones introducía una tensión entre dos procesos, simultáneos, que reconstruyeron el sujeto de derechos de distinto modo: a partir del reconocimiento de los sujetos vulnerables en tanto que trabajadores, la seguridad social fungió como un fuelle que unificó el sujeto de derechos pese a las diversas inserciones laboral-productivas; mientras que la asistencia a los “trabajadores de subsistencia” se caracterizó por postular un objetivo de transformación del atributo de inempleabilidad *a través* del trabajo, lo que requería de una aproximación a estos sujetos y un tratamiento particularizado.

Conclusiones

La protección social se encuentra en el núcleo de la programática en análisis. La posibilidad de “ser país” radicaba en la regulación del empleo y en la protección del sujeto de trabajo. Dado que el carril central de la integración estaba constituido por el empleo formal, era preciso ampliar su espacio, en un proceso progresivo y secuencial de incorporación de diversos sectores de trabajadores, precarios, informales y desocupados, a la corriente principal. Así como se argumentaba que las políticas laborales debían volver a “vertebrar” las intervenciones sociales del Estado, era preciso reconstruir y fortalecer la seguridad social. Por

el sentido que adquirió la protección, se tornó imperativa su extensión.

El objetivo de restaurar la institucionalidad laboral abarcó la reconstitución de los sentidos y formas de organización clásicos de la seguridad social. En esta línea, comprendemos la eliminación del régimen de capitalización individual y la unificación del sistema bajo el régimen de reparto. Como lo advertimos en el capítulo anterior, y se hace más evidente en el tratamiento de la protección, la “restauración” de políticas clásicas se combinó con modalidades de actualización y adecuación de este sistema institucional en función de los problemas socio-laborales diagnosticados. En esta dirección puede pensarse la flexibilización o reinterpretación del principio contributivo a través de la moratoria y la incorporación de un subsistema no contributivo en el régimen de asignaciones familiares, con la AUH y la AUE.

Hipotetizamos que las políticas dirigidas a actualizar y readecuar la seguridad social fueron planteadas como un carril “anexo” de integración, cuyo rol en para la protección era complementario al del empleo formal y al componente contributivo de la seguridad social, mientras durase el proceso de formalización. Su sujeto privilegiado fueron los segmentos “inferiores” de la EI, aquellos de los que no podía esperarse una pronta incorporación al mercado laboral formal, viéndose afectada la cuantía y la estabilidad de los ingresos.

Pese a este planteo, no se trató de un “carril” residual. La búsqueda de incrementar la cobertura horizontal y vertical de las prestaciones y la retórica de derechos, dan cuenta de la búsqueda por conjurar un problema que los diagnósticos expertos destacaban: la dualización social entre trabajadores y sujetos asistidos. Asimismo, el reconocimiento de los sujetos en tanto que *trabajadores* planteaba el problema de la equiparación de los derechos sociales más allá de las diferentes inserciones en el mercado. La relevancia que asumió el componente promocional, que se engarzó con las prestaciones, subraya que el horizonte de normalidad se anclaba en el trabajo formal y que, en función de éste, era deseable una transformación de los usuarios que restableciera la posibilidad de autosustentarse y aportar a la sociedad.

Síntesis de la Segunda Parte

A continuación, sistematizamos las discusiones locales sobre la informalidad y los modos de circulación de los saberes de las AID analizadas (adhesiones, polémicas y traducciones). Reconponemos su relación con las políticas socio-laborales implementadas, principalmente dando cuenta de los fundamentos y justificaciones de las “soluciones” propuestas.

La recomposición de la expertise ministerial. Desde la salida de la crisis de los años 2001/2002, se produjo un proceso de reconfiguración de los discursos oficiales sobre los problemas de empleo y de pobreza, que acompañó la articulación de una nueva programática de desarrollo. El mismo se encuentra íntimamente asociado con los modos de constitución de los saberes de gabinete locales. Advertimos la renovación de los núcleos profesionales y especializados de las carteras sociales desde el año 2003, orientada a reconstruir una perspectiva propia sobre los problemas locales, que se juzgaba lesionada por la injerencia de los organismos internacionales, especialmente los financieros. Dicho proceso asumió objetivos y *ethos* diferenciados en el MTEySS y en el MDS, pero su carácter común pasaba por la afirmación de la dimensión política de la labor experta y de su compromiso con la transformación del modelo de desarrollo “heredado”, construyendo al neoliberalismo como campo de adversidad. Ambos ministerios congregaron figuras del ámbito especializado progresista, cuyos análisis habían sido subordinados durante la década anterior.

Se produjo una relación particular entre la gestión estatal y el conocimiento científico: la intervención demandaba un conocimiento especializado, así como comprometido con la nueva programática y sensible a los padecimientos sociales. La circulación de los saberes producidos por las AID conllevó un proceso reflexivo, a través del cual los expertos ministeriales tomaron posición, polemizando, adhiriendo y traduciendo dichos enfoques.

La reactivación de los discursos sobre el desarrollo y sobre el valor social del trabajo. Desde el 2003 y durante el ciclo de administraciones kirchneristas, se fue articulando la perspectiva de un desarrollo genuino con inclusión social, cuyas filiaciones discursivas fueron heterogéneas. Éstas comprendían memorias del primer peronismo y del estructuralismo latinoamericano; elaboraciones de intelectuales europeos -como los de la escuela regulacionista- y de expertos progresistas locales; formulaciones de los movimientos políticos y sociales que protagonizaron la conflictividad de la década de 1990, como el de Derechos Humanos; y también elaboraciones de agencias aglutinadas en Naciones Unidas, respecto de

los modelos alternativos de globalización y de “desarrollo humano”. Las relaciones diferenciales con las AID -de adhesión relativa con la OIT y CEPAL y de polémica con el BM- se fundaban en una afinidad teórica que no era solo coyuntural, sino que hundía sus raíces en los dominios de memoria de la programática local. Los discursos acerca del desarrollo delimitaban un espacio compartido, hecho de viejas y nuevas conceptualizaciones.

Dada la centralidad que asumió el trabajo en la discursividad oficial -como factor productivo, distributivo, social y moral-, la reorientación del desarrollo tenía como eje la *restauración* del empleo formal y protegido y su institucionalidad. La expectativa de resolver los problemas socio-laborales se fundaba en la reversión de las políticas del ciclo previo y se orientaba por una imagen pretérita del empleo como eje de movilidad e integración sociales. La intervención estatal constituía el medio por excelencia para producir un “cambio estructural” en la sociedad. Propusimos la hipótesis de un *sesgo politicista* en la reflexión sobre las condiciones –económicas, sociales, culturales- para sostener un proceso orgánico de transformación. Como observamos sobre la producción de las AID, los modos de concebir el desarrollo y el rol del Estado se refractaron sobre el tratamiento de los problemas sociales.

La lectura unificada de la economía y la política, movilizó una *ruptura conceptual* con la interpretación que disociaba los problemas del orden del trabajo de aquellos relativos a la pobreza. Ésta pasó a vincularse directamente con la desregulación del empleo y con el deterioro de las condiciones laborales. Estos diagnósticos recuperaban los estudios producidos, desde los años ochenta, por los expertos argentinos.

El pasaje desde la teoría de la precariedad hacia el enfoque de la economía informal. Al calor de la recomposición de la actividad económica y del descenso del desempleo, se produjo este segundo movimiento conceptual, informado por la reformulación ejercida por la OIT sobre el concepto de informalidad. La apropiación de los conceptos de Trabajo Decente y Economía Informal fue *activa y reflexiva*, lo que entrañó ciertas innovaciones locales.

Respecto de las afinidades o resonancias entre el enfoque de la EI y los análisis locales, identificamos que en ambos casos se trazaba una *causalidad política* de los problemas laborales, que los comprendía como producto de relaciones de poder y de políticas estatales tendientes a la mercantilización de las relaciones laborales. Estos análisis subyacían a las explicaciones sobre la precariedad laboral, producidas desde los años ochenta, así como a las concepciones acerca de la relevancia de la gestión político-estatal para reconfigurar el modelo de desarrollo. La perspectiva del BM fue discutida expresamente, rechazando la idea de que la informalidad constituyera un fenómeno voluntario y visibilizando la responsabilidad

empresaria por la baja de los costos a través del deterioro del empleo. Asimismo, el concepto de EI contemplaba la preocupación por el empleo precario en el sector formal de la economía, que para los expertos locales constituía un problema central del panorama laboral argentino.

La adopción de este enfoque expresó y movilizó ciertos *desplazamientos* en los modos de diagnosticar y tratar los problemas de empleo. A diferencia de la teoría de la precariedad, el enfoque de la informalidad era más sensible a la *heterogeneidad de los problemas socio-laborales y del colectivo de trabajadores*, lo que venía advirtiéndose entre los expertos locales desde los años noventa. Los diagnósticos que hemos reconstruido dan cuenta de alteraciones de relevancia en los objetos de análisis: ni la informalidad ni el desempleo parecían conservar sus fisonomías *clásicas* y ciertos diagnósticos demandaban ser actualizados. Pese a la afinidad con los planteos cepalinos acerca del desarrollo, las tematizaciones del organismo sobre la heterogeneidad productiva como determinante de la informalidad no tuvieron mayor espacio en los diagnósticos locales. Subyacía la idea de que los procesos de fragmentación social eran reversibles mediante políticas estatales de signo contrario a las neoliberales.

La *operación de segmentación* interna de la EI, entendida como un fenómeno polifacético y heterogéneo, fue la base sobre la cual se estableció una *estrategia modular de intervención*, que estipulaba objetivos y dispositivos político-institucionales diferenciados según los segmentos poblacionales y las causalidades específicas que explicaban su dinámica. La retórica secuencial e incremental del TD dislocaba la mirada global y unificada que transmitía el concepto de “empleo normal”, en que se habían asentado las producciones locales sobre la precariedad. La utilidad del enfoque de la OIT era eminentemente interventiva.

Por otro lado, se plantearon ciertas divergencias con la perspectiva de la OIT. Los expertos locales no compartían el diagnóstico de que el cambio tecnológico condujera, inevitablemente, a la flexibilidad del uso de la fuerza laboral. La discursividad oficial se distanció de la consideración del Estado de Bienestar clásico como un anacronismo: por el contrario, era preciso refundarlo y restaurar la institucionalidad laboral con eje en la seguridad social. Así, se produjo un bloqueo de los debates que promovieron las agencias de las Naciones Unidas sobre la estrategia de flexiseguridad. Sin embargo, los diagnósticos sobre la informalidad introdujeron novedades en las políticas socio-laborales, irreductibles a aquellas que caracterizaban el Estado Social clásico. Veámoslo sintéticamente.

Nuevas fisonomías de la informalidad. Mediante la operación de segmentación de la EI, se vislumbraba que los trabajadores informales en la economía registrada podían protagonizar un proceso de formalización de corto plazo, principalmente, a través del instrumento de la

fiscalización. En cambio, la formalización de los trabajadores insertos en unidades productivas no registradas (pequeñas o unipersonales) revestía mayor complejidad, debido a sus bajas posibilidades de reconversión productiva y laboral. También se identificaba un segmento de trabajadores “de subsistencia”, cuyas perspectivas de reincorporación al mercado laboral se fijaban en un tiempo indeterminado, en el largo plazo. La noción de “empleo de subsistencia” cristalizaba una nueva fisonomía del desempleo (y de las poblaciones desempleadas), asimilable a la de los países latinoamericanos, caracterizada por el tránsito continuo entre la desocupación, la inactividad y las inserciones informales.

En el marco de la recomposición económica y laboral, la explicación de las bajas posibilidades de formalización de los segmentos inferiores de la EI se asentaba en la *baja empleabilidad* de sus trabajadores. En este punto, se alumbraba una nueva relación entre trabajo y pobreza, caracterizada por la *bidireccionalidad*: si la condición de pobreza se explicaba por la inadecuación de los empleos, para estos trabajadores se añadía el hecho de que la vulnerabilidad social afectaba las posibilidades de recalificación para acceder a mejores puestos, configurando un *círculo* vicioso. La descalificación se postulaba como uno de los efectos más duraderos del neoliberalismo en la trama social. De este modo, la situación sociolaboral de estos segmentos de trabajadores no conectaba, directamente, con las características del modelo de desarrollo vigente, sino con el modelo pasado en vías de superación. Este tipo de abordaje caracterizó especialmente el tratamiento del “empleo de subsistencia”, pues, como argumentamos, se trataba de un segmento ubicado en una frontera cercana y difusa con la *inempleabilidad*. En el **Anexo N°3** sintetizamos este desarrollo.

Proteger y promover. Para los discursos oficiales, la seguridad social constituía una vía predilecta para instituir los derechos sociales que realizarían el carácter inclusivo del desarrollo. Así, las perspectivas sobre la protección se anclaban fuertemente en las posibilidades de los distintos grupos sociales de participar del mercado formal de empleo.

La identificación de colectivos de trabajadores cuya formalización se ubicaba en el largo plazo, promovió una serie de políticas socio-laborales dirigidas a mitigar la vulnerabilidad social y a fortalecer sus condiciones de empleabilidad: modos especiales de registro, formas de extensión de la seguridad social a través de componentes no contributivos y alteraciones del principio contributivo; programas de capacitación. Dado que la expectativa estaba puesta en el acceso a la protección vía el empleo registrado, estas iniciativas se presentaban como modos de reparación y de reconocimiento, aunque de cierta manera, extraordinarias.

La *inempleabilidad* de los “trabajadores de subsistencia” constituyó una categoría indecible

para la programática local. Afirmar dicha condición desestabilizaba la legitimidad del modelo de desarrollo propuesto, sostenida en la expectativa de inclusión y movilidad social. Además, la imposibilidad transitoria de ingresar al mercado laboral no se traducía, para los discursos oficiales, en una sentencia de “inviabilidad social” hacia los sujetos afectados. Por el contrario, estos eran reconocidos como trabajadores y, así, se buscaba constituirlos en sujetos legítimos de protección. Además de una acción centrada en la distribución de ingresos, al ponerse en foco el problema de la descalificación, se enfatizaba la necesidad de promover sus capacidades. El problema de la desigualdad se ampliaba bajo estas elaboraciones.

El hecho de que fuera el MDS el encargado de gestionar las políticas de inserción socio-productiva es ilustrador respecto de las bajas expectativas de reconversión *productiva* de estos trabajadores y de la centralidad del objetivo de integración “social”. La relación de jerarquía que se estableció entre el “trabajo decente”/productivo y el “trabajo digno”/asistido, entre la economía capitalista y la economía social, estableció formas de asociación entre ésta y el no trabajo, reduciendo su potencial político. Por eso señalamos que se trató de una valoración *compleja* de la economía social y del modo de hacer trabajo que ella entraña.

Con la emergencia de restricciones económicas locales y el impacto de la crisis internacional, la situación de los segmentos inferiores de la EI concentró la atención de los saberes expertos. En función de la persistencia de la informalidad en niveles elevados y dada la definición de la seguridad social contributiva y los derechos del trabajo como soportes de la integración, se planteó la idea de conformar un *carril complementario y anexo de protección* (aunque no por ello autónomo respecto del primero ni de baja calidad, al menos en la pretensión) para los trabajadores en dicha condición. Ésta parece haber sido la respuesta frente a otras alternativas para proteger a dicho sector, basadas en el desacople entre empleo y protección: ya a través de propuestas universalistas, ya desde la plataforma de los PMPS.

Entonces, las innovaciones producidas en el campo de la seguridad social adquirieron mayor profundidad, como se ilustra con la creación de la AUH (y posteriores ampliaciones, como la AUE), a través de las cuales el componente no contributivo de la seguridad social se desprendió de la lógica asistencial y se sostuvo en el reconocimiento de sus destinatarios como trabajadores. También tomaron un renovado impulso las políticas de *promoción socio-laboral* que se entrelazaron con diferentes modos de *aseguramiento* de sus trabajadores, reinstalando la tensión entre el trabajo decente y el trabajo digno. La ampliación de la seguridad social fungió como un fuelle que aproximó a estos trabajadores, diferenciados en la implementación de otras políticas socio-laborales en virtud de sus perspectivas de inserción laboral.

Conclusiones finales y nuevos interrogantes

Habiendo realizado ya sucesivas síntesis del desarrollo de la tesis, en este apartado final planteamos observaciones e interrogantes que nos permiten delinear ejes de trabajo a futuro.

El recorrido realizado nos conduce a afirmar que, al término de los años noventa, la informalidad comenzó a adquirir centralidad en los diagnósticos producidos por los saberes de Estado locales e internacionales. La preocupación por el desempleo abierto fue descentrada, cobrando relevancia la inquietud por múltiples modalidades de inserción laboral, caracterizadas por su vulnerabilidad. La figura de los *working poors* interrogaba la relación entre trabajo y pobreza, condiciones en las que se reactualizó el enfoque sobre la informalidad. Ello en el marco de una coyuntura de crisis y conflictividad social, que desestabilizaba los campos político y técnico.

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, registramos una intensa polémica que acompañó los procesos de desnaturalización de los modos vigentes de pensar e intervenir sobre la cuestión social. El debate sobre los problemas sociales fue renovadamente politizado y economizado, al ponerse en serie con discusiones sobre el desarrollo y los modelos de Estado. Asimismo, registramos el relanzamiento de la discusión ética acerca de la igualdad y la desigualdad, la relación entre la responsabilidad individual y colectiva, y las visiones sobre la integración social.

La reconfiguración de las problematizaciones sobre la cuestión social (en las que la informalidad devino un núcleo central) estuvo atravesada por una batalla de ideas y de prácticas, que condicionaron los contenidos que asumieron las programáticas en contienda. Así, se reactivaron discursos de heterogéneas filiaciones que confrontaban con el pensamiento neoliberal, al tiempo que éste se reformulaba, retomando conceptos de teorías críticas y alterando su sentido.¹⁸⁷ Buscamos evitar dos interpretaciones de estos procesos, que tienden a aligerar la confrontación que los atraviesa: 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 populista- progresista; por otro, que dicha alternativa constituyó una forma de puro relanzamiento de la racionalidad neoliberal, a través de otros medios y discursos. Por el

¹⁸⁷ Es el caso de la crítica al *homo economicus*, del reconocimiento de la imperfección del mercado, la afirmación de la capacidad de agencia de los sujetos, las preocupaciones por la dimensión cualitativa del crecimiento, y de la discusión acerca de la igualdad (de oportunidades), entre otros.

contrario, los modos de interrogar y tratar los problemas sociales fueron objeto de disputa, generándose *convergencias* y *controversias* entre lugares de enunciación heterogéneos.

Siguiendo este razonamiento, la reconfiguración del campo de discusión sobre la informalidad nos señala las disputas por circunscribirla como cuestión problemática, a fin de intervenir sobre ella. Se trató de una polémica que tiñó los modos en que los saberes transnacionales circularon a nivel local y que comprendió, a su vez, controversias al interior del sistema multilateral. Las tematizaciones analizadas tienen en común una pujante preocupación por la heterogeneidad de los sectores populares y por los procesos de fragmentación social, diagnosticados a partir de la extensión de la vulnerabilidad socio-laboral. Las conceptualizaciones de la informalidad establecían (y disputaban) una relación específica entre lo social y lo económico, y entre el registro del trabajo y de la vida, como orientación para las intervenciones. En suma, delimitaban los registros en los cuales inscribir las expectativas de progreso social: el ámbito productivo, el empleo, las protecciones, el mercado. La pregunta sobre el futuro del empleo cobró una consistencia insoslayable.

Los discursos del BM tendieron a diluir la relevancia del empleo como ámbito en el que se gestan los riesgos y condiciones de la reproducción de la vida. Los soportes de las “trayectorias de éxito”, como imagen ideal del producto del crecimiento económico, continuaron pensándose en clave individual, en tanto el bien común fue concebido como un resultado de interacciones agregadas de los agentes económicos. Los procesos de destrucción de empleos y de desplazamiento de los trabajadores devenidos en “improductivos” por el cambio tecnológico, eran leídos como una “destrucción creativa”, que era preciso no alterar en pos, incluso, de resguardar el bien común. El tratamiento de los problemas de empleo se fugaba, continuamente, hacia la macroeconomía y las estrategias de reducción de la pobreza. Las premisas de la Teoría del Derrame parecen haberse actualizado a partir del paradigma de la igualdad de oportunidades, una vez que la desigualdad se resituó como cuestión pública.

Las producciones de la OIT y la CEPAL, sostenidas en una reactualización de la cuestión del desarrollo y en una impronta distributivista, instalaron el diagnóstico sobre una crisis de los modos de hacer trabajo, a partir del cambio tecnológico que entrañaban los regímenes globalizados de producción. Los lazos entre el registro del trabajo y de la vida se restablecían en estos planteos, en los que la calidad del empleo era determinante de los niveles de seguridad socio-económica de los trabajadores. Estas agencias visualizaban la necesidad de recrear una nueva formalidad en el empleo, que promoviera la flexibilidad en el uso de la fuerza laboral y, al mismo tiempo, la seguridad de las personas para facilitar su adaptabilidad. Paralelamente, propusieron el desacople de ciertas protecciones elementales respecto de la

inserción laboral, a fin de cubrir a los segmentos más vulnerables de la economía informal, cuya reconversión era improbable. A diferencia de las redes de seguridad elemental propuestas por el BM, los pisos elementales de protección se caracterizaban por una retórica incremental y por su apelación a la lógica de los derechos sociales.

La respuesta local a estos problemas se diferenció tanto de las discursividades “neoliberales” -con las que se confrontó prioritariamente-, como de aquellas de los saberes transnacionales con los que existían mayores afinidades teórico-ideológicas, es decir, los de la OIT y la CEPAL, pertenecientes a las Naciones Unidas. La distancia establecida con estos se fundaba en la expectativa de retorno y refundación del Estado Social, que vertebraba a los discursos oficiales. Ello explica el bloqueo de los debates sobre una nueva formalidad del empleo y sobre las estrategias de flexiseguridad, así como el cuestionamiento hacia las propuestas de desacople entre empleo y protección. El objetivo que aglutinó las intervenciones sociales en el país fue la *restauración* del empleo formal y el fortalecimiento de la seguridad social como sistema organizador de las protecciones, reivindicando su clásico sentido de aseguramiento. Como hemos señalado, se presentaron mayores dificultades para abordar aquellas situaciones en las que la informalidad se yuxtaponía con la pobreza y la exclusión sostenida respecto del mercado laboral formal. En este punto se produjeron las convergencias más notables entre los saberes de Estado locales e internacionales. Sin embargo, los emplazamientos generados no clausuraron las divergencias en los modos de tematizar estos problemas y de elaborar respuestas hacia ellos.

La consideración de la dimensión cualitativa de la pobreza, que se presentó de modo generalizado, no subsumió tras ella la relevancia de la distribución de ingresos. La afirmación de que proteger es también promover, no licuó el discurso de derechos sociales que se reivindicaba para las intervenciones relativas a la inserción socio-productiva de los “trabajadores de subsistencia”. Anclados en el valor social del trabajo, los expertos locales cuestionaron el peso de los desincentivos y el riesgo de “dependencia” para determinar el alcance y la calidad de las protecciones y pusieron de relieve que las condiciones en que los sujetos devienen (o no) empleables para el mercado son sociales y no solo individuales. En el marco del reconocimiento hacia el paradigma de la igualdad de oportunidades, se destacó que las garantías estatales eran una condición para la plena realización de aquella.

Convergencias y controversias revelan el carácter problemático que asumió la protección, toda vez que su relación con el empleo se sometía nuevamente a debate y que los trabajadores *en actividad* emergían como sujetos vulnerables a proteger. Si se aceptaba el desacople entre empleo y protección, las discursividades ancladas en la afirmación del valor social y moral del

trabajo vislumbraban la posibilidad de su descentramiento como soporte de las identidades y la integración social, horizonte difícil de inteligir. Por otro lado, desde las discursividades que inscribían el empleo en un discurso propiamente económico, se reactivaba el sentido del trabajo como obligación y se ponía el foco en los desincentivos que las protecciones podían acarrear. La protección a la población activa con prescindencia del empleo instalaba un conflicto político que permaneció abierto y que se trasladaba a las condiciones que las políticas de asistencia y seguridad social debían cumplir.

Para finalizar, quisiéramos referirnos a ejes abiertos para la continuidad de nuestra investigación. En primer término, prevemos un abordaje sobre las discusiones relativas al futuro del trabajo en su relación con el cambio tecnológico. Se trata de un tema transversal en nuestro *corpus* que exige mayor detenimiento y la profundización de los debates teóricos más recientes al respecto para su tratamiento. En segundo lugar, si bien en esta tesis circunscribimos el abordaje de las problematizaciones sobre la informalidad al diálogo entre los saberes de Estado locales e internacionales, es claro que tenemos por delante una apertura del campo de indagación hacia otras instancias productoras de saber a nivel local. Durante el trabajo de archivo hemos advertido reiteradamente que el debate de los saberes de gabinete locales con las AID *mediatizaba* la discusión con voces locales progresistas u ortodoxas, ante lo cual nos preguntamos ¿qué debates locales marcaron el compás de los modos de adhesión y de crítica hacia los saberes producidos internacionalmente? Nos interesa profundizar en la dinámica local de la reconfiguración del campo de discusión sobre la informalidad.

En tercer lugar, el trabajo de archivo nos permitió identificar el proceso de recomposición de la *expertise* ministerial y las formas de yuxtaposición entre los discursos experto y político. Consideramos que es posible profundizar este eje analítico incorporando el discurso político como objeto de análisis y expandiéndonos hacia discursos no oficiales. Nos preguntamos: ¿cómo se intersectaron los discursos técnicos “de gabinete” y el discurso político oficial?, ¿qué sentido asumió el compromiso político en otros ámbitos de *expertise*?, ¿qué representación se produjo desde el campo especializado sobre lo político y, al revés, desde la política sobre la labor técnica?

Las transformaciones del *presente* en la política social renuevan nuestros interrogantes sobre el pasado reciente: ¿a través de qué contenidos se reeditaron los lugares de enunciación “neoliberales” durante el período de análisis?, ¿qué ejes de confrontación y de convergencia es posible hallar entre los discursos oficiales y otras programáticas alternativas? Ello en lo que refiere a la definición del trabajo y de la vida, núcleo central en la disputa político-cultural al remitir directamente a los modos de sociabilidad.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL:

- 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), pp 14-23.
- 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.
- Aguilar, P., Glozman, M., Grondona, A., Haidar, V. (2014). ¿Qué es un corpus? *Entramados y Perspectivas*, 4, pp. 36-64.
- Álvarez Leguizamón, S. (2005). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: CLACSO.
- _____ (2013). La Nueva Economía Política de la Pobreza. *Voces en el Fénix*, 4(22), pp. 26-36.
- Anton, G. Cresto, J., Rebón, J., Salgado, R. (2008): Una década en disputa. Apuntes sobre las luchas sociales en la Argentina. En: Rebón, J., Modonesi, M. (comp.) *Una década en movimiento. Luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo.
- Arcidiácono, P. (2005). *Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y trueque: ¿innovaciones o continuidades?* Ponencia presentada en el VII Congreso de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Belvedere, C. (1997). El inconcluso “Proyecto Marginalidad” de América Latina. Una lectura extemporánea a casi treinta años. *Apuntes de investigación del CECYP*, 1 (1), pp. 97-115.
- Beteta, H. y Moreno Frid, J. (2012). El desarrollo en las ideas de la CEPAL. *Economía UNAM*, 9(27), pp. 76-90.
- Borzese, D., Gianatelli, N., Ruiz, R. (2005). Los aprendizajes del Banco Mundial. La resignificación del Estado en la estrategia de lucha contra la pobreza. En: Murillo, S. (coord.). *Banco Mundial Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social. Cuaderno de Trabajo N°70*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Brenner, R. y Glick, M. (1991). La escuela de la regulación: teoría e historia. *New Left Review*, 188, pp. 5-90.
- Carbó, T. (2001). El cuerpo herido o la constitución del corpus en análisis del discurso. *Escritos*, 23, pp. 17-47.
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: FCE.
- Centeno, M.A. (1997). Redefiniendo la tecnocracia. *Desarrollo Económico*, 37(146), pp. 215-240.
- Cimoli, M., Porcile, G., Primi, A., Vergara, S. (2005). Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina. En: Cimoli, M. (ed). *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL- BID.
- Clemente, A. (2016). La pobreza persistente como un fenómeno situado. Notas para su abordaje. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6(10), pp. 13-27.
- Corbalán, A. (2002). *El Banco Mundial, intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina*. Buenos Aires: Biblos.
- Cortés, F. (2000). La metamorfosis de los marginales: La polémica sobre el sector informal en América Latina. En: De la Garza Toledo, E. (coord.) *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. México: FCE.
- Cortés, F. (2002). Consideraciones sobre la marginalidad, marginación, pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso. *Papeles de Población*, 8(31), pp. 9-24.
- Cortés, R. y Marshall, R. (1999). Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los '90. *Desarrollo Económico*, 59(154), 195-212.
- Cortés, R., Groisman, F., Hoswoski, A. (2003). Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas. *Realidad Económica*, 202, pp. 1-18.
- Cortés, R. y Graña, J. (2013). Empleo no registrado: algunas hipótesis sobre su persistencia 2003-2011. Ponencia presentada en XI Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires, agosto de 2013.
- Cueva, A. (1979). *Teoría social y procesos políticos en América Latina*. México: Edicol.
- Danani, C. y Lindenboim, J. (2003). Trabajo, política y políticas sociales en los 90: ¿hay algo de particular en el caso argentino? En: Lindenboim, J. y Danani, C. (coord.). *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Biblos.
- Danani, C. (2008). América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad. *Ciências Sociais Unisinos*, 44(1), pp. 39-48.
- Danani, C., Grassi, E. (2008). 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: Lindenboim, J. (comp.) *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba.
- Danani, C. (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.
- Danani, C. y Hintze, S. (2010). Reformas y contra- reformas de la protección social: la seguridad social en la Argentina en la primera década del siglo. *Reflexión Política*, 12(24), pp. 18-29.
- Danani C, Hintze S. (2011). *Protecciones y desprotecciones*. Buenos Aires: 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), pp. 44-51.

- Danani, C. (2017). Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. *Revista Sociedad*, 37, pp. 77-94.
- De la Garza Toledo, E. (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>
- De la Garza Toledo, E. (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>
- Deleuze, G. (2008). Epílogo. En: Donzelot, J. (2008). *La policía de las familias*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Delfino, A. (2012). La noción de marginalidad en la teoría social latinoamericana: surgimiento y actualidad. *Universitas Humanística*, 74, pp. 17- 34.
- De Soto, H. (1986). *El otro sendero. La revolución informal*. Perú: Editorial Ausonia.
- Donzelot, J. (2007). *La invención de lo social*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Esping- Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnánim.
- Elbert, R. (2014): Informalidad y precariedad laboral en la Argentina del kirchnerismo. *La Izquierda Diario*, 10/11/2014. Disponible en: <http://www.laizquierdadiario.com/Rodolfo-Elbert>
- Escobar, A. (2005). El postdesarrollo como concepto y práctica social. En: Mato, D. (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- Estrada Álvarez, J. (1992). básicas del neoliberalismo económico. En Estrada Álvarez, J. y Gualdrón, J. (comp.). *Rompiendo la corriente. Un debate al neoliberalismo*. Santafé de Bogotá: CEIS.
- Fassin D. (1996). Exclusion, underclass, marginalidad . Figures contemporaines de la pauvreté urbaine en France, aux EtatsUnis et en Amérique latine. *Revue française de sociologie*, 37, pp. 37-75.
- Gago, V. (2015). *La razón neoliberal: economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires: Tinta y Limón.
- Fiuza, P. y Viedma, C. (2016). Unidad latinoamericana y desarrollo en ALBA y Buen Vivir. Una aproximación desde la historia del presente. En: Grondona, A. (comp.) *Estilos de desarrollo y Buen Vivir*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Foucault, M. (2008). *La arqueología del saber*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fraser, N. Gordon, L. (1996). Una 'genealogía de la dependencia'. Rastreado una palabra clave del Estado benefactor en los Estados Unidos. En: Fraser, N. *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "post-socialista"*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores- Universidad de los Andes.
- Ghiotto, L. (2013). Repensar la categoría de trabajo decente: acerca de los nuevos modos de integración de la insubordinación del trabajo en el capital. *Intersticios*, 8(1), pp. 41-55.
- Golbert, L. y Kessler, G. (1996). LatinAmerica: Poverty as a ChallengeforGovernment and Society. En: Oyen, E., Miller, S. y Samad, S. (comp.) *Poverty. A global Review*. Oslo: Scandinavian University Press.
- González, C. (2003). La familia como objeto de las políticas asistenciales: los programas de combate a la pobreza y el papel de los organismos multilaterales. En: Aquín, N. (org): *Trabajo Social, Estado y Sociedad*. Buenos Aires: Espacio.
- González, R. (1984). Caridad y filantropía en la ciudad de Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX. En: Varios autores: *Sectores populares y vida urbana*. Buenos Aires: CLACSO.
- Grassi, E., Hintze, S., Neufeld, R. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio.
- 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.
- Grassi, E. y Danani, C. (2009): Presentación. *El mundo del trabajo y los caminos de la vida*. Buenos Aires: Espacio.
- Grassi, E. (2012) La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. *E-I@tina Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 10(39), pp. 5-33.
- _____ (2016). La reedición del Estado Social en Argentina. La política socio-laboral entre 2003-2015. *Diálogos*, 17, número especial, 129- 163.
- Grondona, A. (2011). Las voces del desierto. Aportes para una genealogía del neoliberalismo como racionalidad de gobierno en la Argentina (1955-1975). *La Revista del CCC*, 5(13), pp. 1-23.

- _____ (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.
- _____ (2016). Ciencia, científicismo y (estilos de) desarrollo. En: Grondona, A. (comp.). *Estilos de desarrollo y Buen Vivir*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Guilhaumou, J. y Maldidier, D. (1986). “Effets de l’archive’: l’analyse de discours du coté de l’histoire”. *Langages*, 21(81), pp. 43-56.
- Guiller, D. (2014). “¿Teoría de la dependencia? Orígenes y discusiones en torno de una categoría problemática”. En: *Revista del CCC*, 8(21). Disponible en: http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/492/%BF%93teoria_de_la_dependencia%94_origenes_y_discusiones_en_torno_de_una_categoria_problemat.html
- Haidar, V. (2016). Cuestión ecológica, buen vivir y debates sobre estilos de desarrollo. En: Grondona, A. (comp.) *Estilos de desarrollo y Buen Vivir*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Hart, K. (1972). *Employment, incomes and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya*. Ginebra: OIT.
- Hobsbawm, E. (1999). Primer y Tercer Mundo después de la Guerra Fría. *Revista de la CEPAL*, 67, pp. 7-14.
- Isuani, A. (1988). *Los orígenes conflictivos de la Seguridad Social Argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Kornbliht J., Seiffer T. y Villanova N. (2014). ¿. De la caída relativa a la caída absoluta del salario real en la Argentina (1950- 2013). *Revista Científica Guillermo de Okham*, 12(2), pp. 41-50.
- Landau, M. (2008). Cuestión de ciudadanía, autoridad estatal y participación ciudadana. *Revista Mexicana de Sociología*. 70(1), pp. 7-45.
- 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. (1994). Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo. *Nueva Sociedad*, 130, pp. 32-43.
- Lijterman, E. (2015). El problema del (no) trabajo de mujeres y niños en el desarrollismo: miradas y estrategias desde la asistencia social. *Debate Público*, 5(10), pp. 153- 167.
- _____ (2016). Trabajo, seguridad social y asistencia en Argentina (2003- 2015). Una periodización sobre sus transformaciones. *Margen*, n.83, pp. 1-21.
- _____ (2017a). Problemas de Frontera: Reflexiones acerca de la Relación entre lo Discursivo y lo Extradiscursivo en el Análisis Francés del Discurso. *Bakhtiniana*, São Paulo, 12(2), pp. 58-79.
- _____ (2017b). La informalidad como campo de discusión en el contexto de emergencia del concepto. Yuxtaposiciones entre problemas de empleo y de pobreza. *Trabajo y Sociedad*, 29, pp. 391- 411.
- Lindenboim, J. (2014). “Zonas riesgosas del empleo: Problemas en la calidad”. *Diario La Nación*, 25/05/2014, Buenos Aires.
- Lindenboim, J. (2015). “Las condiciones hoy empujan a la precarización”. *Diario La Nación*, 8/03/2015, Buenos Aires.
- Maceira, V. (2009a). Segmentación, fuerza de trabajo excedente y programas de empleo en el Área Metropolitana de Buenos Aires: un estudio a través de las trayectorias socio-ocupacionales. *Población y Sociedad*, 16, pp. 29-72.
- _____ (2009b). Segmentación de la fuerza de trabajo e identidad obrera en Argentina. *Revista Mexicana de Sociología*, 71(3), pp. 491- 524.
- _____ (2011). Orientaciones relativas a la organización sindical y la acción colectiva entre trabajadores argentinos. *Perfiles latinoamericanos*, 38, pp. 145- 171.
- Malimacci, F., Salvia, A. (2005). *Los nuevos rostros de la marginalidad*. Buenos Aires: Biblos.
- Marini, R. M. (1973). *Dialéctica de la dependencia*. México: Ediciones Era.
- Marx, K. (2006). *Manuscritos económico-filosóficos de 1844*. Buenos Aires: Colihue.
- Mato, D. (2005). Think tanks, fundaciones y profesionales en la promoción de ideas (neo)liberales en América Latina. En: Alejandro Grimson (coord.), *Cultura y neoliberalismo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Merklen, D. (2005). Capítulo 4: Una alquimia al revés o cómo convertir trabajadores en pobres. *Pobres ciudadanos*. Buenos Aires: Gorla.
- _____ (2010). El impacto de la cooperación ¿Qué tipo de relaciones sociales genera la solidaridad internacional? En: Vallone, M. y Arias, A. *La dimensión social de la cooperación internacional. Aportes para la construcción de una agenda post-neoliberal*. Buenos Aires: CICCUS.
- Minoldo, S., Sazatornil, M. (2014). Inequidades distributivas de la previsión social contributiva. Aproximación al caso argentino. *Temas Laborales*, 1, pp. 143-173.
- Mintegiuga, A., Ramírez, R. (2007). ¿Queremos vivir juntos?: Entre la equidad y la igualdad. *Ecuador Debate*, 70, pp. 107-128.

- Mintegiuga, A. (2009) *Lo público de la educación pública: la reforma educativa de los noventa en Argentina*. México: FLACSO.
- 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), pp. 425- 449.
- Montero, S. (2011). Los 'usos' del ethos: acepciones lingüístico-discursivas y sociológicas. Ponencia presentada en las VI *Jornadas de Jóvenes Investigadores*. IIGG, FCS, UBA.
- Morell, A. (2002). *La legitimación social de la pobreza*. Barcelona: Antrophos Editorial.
- Morresi, S. y Vommaro, G. (2011). *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.
- Murillo, S. (2005). Del par normal- patológico a la gestión del riesgo social. Viejos y nuevos significantes del sujeto y la cuestión social. En: Murillo, S. (coord.). *Banco Mundial Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social. Cuaderno de Trabajo N°70*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Neffa, J. (2008). "Sector informal, precariedad, trabajo no registrado". Ponencia presentada en el 9No Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET. Buenos Aires.
- Nun J. (1969). Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. Disponible en: amauta.lahaine.org
- Núñez Castrejón, A. y Gómez Chiñas, C. (2008). Controversia y debate actual sobre el sector informal. *Análisis Económico*. 23(54), pp. 131-155.
- Offle, K. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- Orlansky, D. (1998). Estados y Bancos: una comunidad de políticas. *Revista Escenarios*, 1(3).
- Orlansky, D. (2005). El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa. *Aportes a la Administración Pública y la Gestión Estatal*, 6.
- Palomino, H. (2007). La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación. *Revista Latinoamericana del Estudios del Trabajo*, 12(19), pp. 121-144.
- Papalini, V. y Echavarría, C. (2016). Los significados contrapuestos del bienestar: de la felicidad al wellness. *Revista Ensamblés, III* (4-5), pp. 35-53.
- 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. y Fuchs (1975). Mises au point et perspectives à propos de l'analyse automatique du discours. *Langages*, 37, pp. 7-80.
- Perelman, M. (2008). Democracia, trabajo y ciudadanía: reflexiones a partir del caso argentino. *Sociológica*, 23(67), pp. 191-217.
- Perelmiter, L. (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.
- Pinto A. (1970). Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' en América Latina. *Cincuenta Años de Pensamiento de la CEPAL. Textos Seleccionados. Volumen II*. Chile: Fondo de Cultura Económica/ CEPAL.
- Plotkin, M., y Zimmermann. (2012). Introducción. Saberes de Estado en la Argentina, siglos XIX y XX. En: *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- Polanyi, K. (2007) [1944]. *La gran transformación*. Buenos Aires: Juan Pablos Editor.
- Prebisch, R. (1970). *Transformación y desarrollo: la gran tarea. Informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo*. Chile: CEPAL, ILPES.
- _____ (1978). Estructura socioeconómica y crisis del sistema. Reflexiones al cumplirse nuestros primeros treinta años. *Revista de la CEPAL*, 6, pp. 167-264.
- _____ (1981). *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- 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
- Ramirez, R. (2016). Adiós desarrollo, bienvenida vida buena. En: Grondona, A. (comp.) *Estilos de desarrollo y Buen Vivir*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Revel, J. (2008). *Diccionario de Foucault*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Robin, R., Normand, C., Mالدیدier D. (1972). Discours et idéologie: quelques bases pour une recherche. *Langue française*, 15, p.116-142.
- Robin, R. (1976). Discurso político y coyuntura. León, P., Miterrand, H. (comp.) *L'analyse du discours*. Montreal: Centre Educatif et Culturel.
- Roldan, D. (2009). *De la periferia al centro. La formación de un sistema político nacional en Argentina, 1852- 1880*. Buenos Aires : Biblós.
- Rosanvallon, O. (1995). *La nueva cuestión social: repensar el Estado Providencia*. Buenos Aires : Manantial.

- Salvia, A. (2005). Crisis de empleo y nueva marginalidad. *Erasmus Revista para el Diálogo intercultural*, pp. 9-33.
- Salvia, A., Vera, J. (2010). Heterogeneidad estructural, mercado de trabajo y desigualdad económica. Ponencia presentada en las Jornadas Nacionales sobre Estudios Regionales y Mercado de Trabajo.
- Salvia, A. (2013). Heterogeneidad estructural y desigualdad social en la Argentina de las últimas dos décadas de historia económica. *Revista de Investigación en Ciencias Sociales*, 84, pp. 46-55.
- Schor, M. 2012. Industria y neodesarrollismo en la posconvertibilidad. *Voces en el Fénix*, 3(16), pp. 14-25.
- Slipak, A. 2013. Las relaciones entre la República Popular de China y Argentina bajo la lupa de los postulados del modelo de crecimiento con inclusión social. *Voces en el Fénix*, 26, pp. 96- 103
- 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. (1996/7). La ciudadanía y el lugar de la esfera pública: un enfoque histórico. *Zona Abierta*, 77-78, pp. 19-33.
- 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.
- Standing, G. (2008). The ILO: An Agency for Globalization? *Development and Change*, 39, pp. 355–384.
- Stiglitz, J.E. (2002). *Globalization and Its Discontents*. Madrid: Taurus.
- Svampa, M. (2013). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *OSAL*, 12(32), pp. 15-38.
- Tenti Fanfani, E. (1989). *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención/1*. Buenos Aires: Centro Editor de Latinoamérica.
- Terán, O. (1991): *Nuestros años sesenta. La formación de la nueva izquierda intelectual argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Tokman, V. y Souza P. (1977). *Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas*. Santiago de Chile: PREALC, OIT.
- Topalov, C. (1979). *La urbanización capitalista*. México: Edicol.
- Topalov, C. (2004). De la cuestión social a los problemas urbanos: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX. En: Danani, C. (comp.): *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS/Fundación OSDE/Editorial Altamira.
- Torrado, S. (2007). *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*. Buenos Aires: EDHASA.
- Twaithes Rey, M. (2016). *La "Nueva Política": Informe de síntesis del taller de diseño de la agenda de investigación*. Amsterdam: TNI.
- Vallone, M. y Arias, A. (2010). *La dimensión social de la cooperación internacional. Aportes para la construcción de una agenda post-neoliberal*. Buenos Aires: CICCUS.
- Verón, E. (1987). *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*. Buenos Aires: Hachette.
- 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.

Anexo N°1: Ejes conceptuales y códigos empleados en el análisis

Ejes analíticos genéricos de codificación	Contenidos que los ejes comprenden:
Códigos contextuales	Marcas textuales que refieran al <i>ethos</i> de las agencias productoras, esto es, a la forma en que presentan su rol en la sociedad y los criterios que definen conocimientos valiosos. Marcas textuales de coyuntura. Referencias a acontecimientos.
Programática general	Modos de concebir el desarrollo/crecimiento y sus finalidades. Filiaciones teóricas a las que se hayan vinculados. Discusiones relativas a las alternativas de desarrollo.
Rol del Estado y relación con otros agentes	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).
Definiciones de la informalidad- delimitaciones del fenómeno y sus sujetos	Las formas de nominación y las definiciones realizadas sobre el fenómeno; los contextos de referencia en los que éste es inscripto; las relaciones y las diferenciaciones establecidas con otros problemas de empleo; sus explicaciones y las secuencias causales establecidas; los modos de identificar y clasificar internamente a los trabajadores definidos 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 los trabajadores informales	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.
Fundamentos de las intervenciones propuestas	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.

Ejes analíticos genéricos de codificación/ Agencias productoras	OIT	CEPAL	BM	Saberes de gabinete locales
Códigos contextuales	<p>Campaña mundial SS para todos. Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. IFIP CRISIS. Objetivos del milenio. Programa Área. Programa Mundial del Empleo. Programas Nacionales de Trabajo Decente. Coyuntura. Ethos. Reforma de la SS en Argentina. Crisis internacional. Pacto Mundial del Empleo. Pisos Mínimos de Protección Social. Ethos</p>	<p>Globalización. Nuevo ordenamiento internacional. Pacto social global. Desigualdad como problema. Nuevos riesgos sociales. Crisis de 2008/modelo de financierización. Ethos.</p>	<p>Polémica con la retórica populista. Ethos. Elementos de coyuntura. Nuevo enfoque de reducción de la pobreza. Nueva estrategia para la protección social y el trabajo. Segunda generación/ola de reformas. Testimonios de los pobres.</p>	<p>Crisis de 2009. Marcas de coyuntura. Distinción de etapas de la gestión. Pacto Mundial para el Empleo. Signos de polémica. Referencias a AID. Referencias al discurso político. Ethos.</p>
Programática general	<p>Crecimiento sustentable. Dimensión Humana de la globalización. Dimensión social de la mundialización. Integración social. Relaciones globales de intercambio</p>	<p>Derecho al desarrollo. Derecho a la protección. Cambio estructural. Nuevas relaciones entre lo social y lo económico.</p>	<p>Valoraciones sobre el Consenso de Washington. Globalización. Desarrollo sostenible.</p>	<p>Desarrollo económico con justicia social. Modelo económico. Refundación del Estado de Bienestar.</p>
Rol del Estado y relación con otros agentes	<p>Derechos. Cooperación técnica. Organismos internacionales. Adaptación al cambio.</p>	<p>Nuevo pacto de protección. Ciudadanía plena y derechos sociales. Cohesión Social. Solidaridad. Igualdad de oportunidades y de acceso. Derechos y compromisos. Reconstrucción de la relación Estado-Sociedad.</p>	<p>Sociedad civil. Sistema multilateral. Relación entre Estado y Mercado. Enfoque holístico</p>	<p>Protección social como función de Estado. TD como visión estatal. Relación Estado-territorio. Estado y saberes expertos.</p>
Definiciones de la informalidad/ Delimitaciones del fenómeno y sus sujetos	<p>Economía informal. Relación entre economía informal y productividad. Asociación Informalidad e inseguridad socioeconómica Sector informal. Sector no estructurado. Heterogeneidad de la economía informal. Explicación de la informalidad por las políticas. Desempleo involuntario y subempleo en Latinoamérica. Trabajadores pobres. Trabajo no remunerado. Grupos vulnerables. Jóvenes “ni-ni”.</p>	<p>Discusiones sobre la definición de la informalidad (clásica o amplia). Economía informal. Baja productividad. Formas precarias de empleo. Distinción desempleados/informales.</p>	<p>Definiciones teóricas sobre informalidad. “Escape y exclusión”. Carácter voluntario de la informalidad. Discusiones sobre la segmentación del mercado de trabajo. Regulaciones laborales. Segmentos dentro del sector informal. Categorías vulnerables. Trabajadores pobres.</p>	<p>Informalidad. Economía informal. Precariedad. Empleo de subsistencia. Perfiles de vulnerabilidad. Trabajadores no registrados. Segmentos al interior de la economía informal. Trabajo independiente</p>

<p>Diagnósticos sobre condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores informales</p>	<p>Déficits de TD. Polarización del mercado de trabajo e Informalización de la economía. Pobreza como producto de un empleo inadecuado. Diagnósticos sombríos de la protección social (financiamiento y cobertura). Adaptación de la Seguridad Social al cambio. El empleo de los jóvenes como problema.</p>	<p>Brechas de productividad, salariales y sociales. Pobreza como problema de pertenencia. Igualdad formal y sustantiva. Desigualdad. Vulnerabilidad laboral y de ingresos.</p>	<p>Crecimiento de la informalidad. Riesgos del mercado de trabajo. Definiciones de pobreza (crónica, transitoria, crítica, extrema). Discusión sobre la medición de la pobreza. Movilidad laboral.</p>	<p>Cambios en estructura ocupacional. Diagnósticos sobre empleo y desempleo. Diagnósticos sobre protección social y seguridad social. Empleabilidad. Índice de Fragilidad Laboral. Núcleos duros de pobreza. Cambios en la estructura social. Fragmentación social. Descalificación. Pérdida de cultura del trabajo.</p>
<p>Intervenciones propuestas sobre los trabajadores informales</p>	<p>Desarrollo Local. Seguridad Social Decente. Dispositivos para la extensión de la SS. Formalización de empresas informales. Ampliación de derechos de trabajo. Control de fraude laboral. Empleabilidad. Cooperativas. Pequeñas empresas. Prestaciones universales. Protección de desempleo. Trabajo decente. Espíritu empresarial. Pisos Mínimos de Protección Social. Modalidades de Ampliación de la Seguridad Social. Discusiones sobre Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos</p>	<p>Nuevos principios de inclusión desanclados del empleo. Universalización y selectividad. Acceso a servicios públicos. Desarrollo con derechos/ derecho al desarrollo/ derecho a la protección social. Red básica de promoción y protección social. Mínimos civilizatorios. Productividad y paso a la modernidad.</p>	<p>Intervenciones generales sobre la informalidad. Reforma de mercados laborales. Reforma de la seguridad social. Acceso al crédito a los pobres. Pequeñas empresas. Planes de empleo transitorio. Transferencias condicionadas.</p>	<p>Ampliación de jubilaciones y pensiones. Programa Argentina Trabaja. Plan Jefes/as de Hogar Desocupados. Políticas de empleo. Políticas de fiscalización. Reducción de contribuciones patronales. Apoyo productivo. Programas de empleo. Reforma de la Seguridad Social. Plan Familias. Seguro de Capacitación y Empleo. Transferencias no contributivas.</p>
<p>Fundamentos de las intervenciones propuestas</p>	<p>Relación empleo-pobreza. Crecimiento sustentable. Desarrollo económico con inclusión social. TD como nuevo contrato o visión. TD como meta gradual. Integración del desarrollo social y económico. Definiciones de la protección social. Reducción de la pobreza en base al TD y SSD. Relación positiva formalidad y desarrollo. Sentidos del trabajo. Corto y largo plazo para la intervención</p>	<p>Cambios en la estructura productiva y ocupacional. Heterogeneidad estructural. Discusiones sobre la flexiseguridad. Estado de Bienestar parcial. Protección y desarrollo. Sentidos del trabajo.</p>	<p>Capacidad fiscal. Manejo Social del Riesgo. Capital humano y activos. Rediseño de la protección social. Críticas al seguro social. Relaciones entre crecimiento y desarrollo social/pobreza. Selectividad (focalización vs universalidad). Sentidos sobre integración social-vida común.</p>	<p>Trabajo y cambio tecnológico. Pisos Mínimos de Protección Social. Adaptación de la seguridad social a los problemas de empleo. Seguridad Social y productividad. Problemas de empleo y pobreza. Universalización de la seguridad social. Enfoque de integralidad y singularidad. Carril complementario de integración. Activación. Calidad del empleo e inclusión social</p>

Anexo N°2: Cuadro de síntesis sobre las conceptualizaciones de informalidad de las AID.

	Economía Informal (OIT)	Informalidad (BM)	Sector informal (CEPAL)
Unidad de análisis	Unidades productivas y sus características de productividad (empleo en el sector informal) y las relaciones laborales y su inscripción en la seguridad social (empleo informal)	Actividades económicas y su inscripción en la legislación económica y laboral	Unidades productivas y sus características de productividad
Causas asignadas	1) Procesos de segmentación del mercado laboral asociados a la globalización financiera; 2) características de la legislación y de las políticas estatales que favorecieron la precariedad en las relaciones laborales.	1) Desconfianza hacia las instituciones estatales ("escape"); 2) actitud defensiva ante los altos costos o imposibilidad de acceso a la formalidad ("exclusión").	1) Agudización de la heterogeneidad de la estructura productiva; 2) Paradigma economicista de las intervenciones laborales del Estado
Contexto de referencia	Problema laboral- social	Problema fiscal y cultural-comportamental	Problema productivo-laboral
Intervenciones propuestas	Reducción de déficits del Trabajo Decente. a) Proceso de formalización "por segmentos" poblacionales; b) Re-regulación de las relaciones laborales mediante estrategias de flexiseguridad; c) Desacople de protecciones sociales básicas respecto de la posición laboral.	Apoyo de la inversión privada y continuidad de las reformas laborales y de la seguridad social implementadas durante 1990. Redes de seguridad elementales para los trabajadores informales "involuntarios": fuga hacia la programática de reducción de la pobreza para el tratamiento de dicho segmento.	a) Modernización del sector informal disminuyendo la heterogeneidad estructural; b) Re-regulación de las relaciones laborales mediante estrategias de flexiseguridad; c) Desacople de protecciones sociales básicas respecto de la posición laboral orientada a conformar un umbral de derechos ciudadanos.
Relación empleo-pobreza	Pobreza causada por empleos inadecuados.	Disociación en el tratamiento de ambas cuestiones.	Encadenamiento brechas productivas, de empleo y de bienestar.
Relación pobreza-empleo-desarrollo	Desarrollo inclusivo: políticas por el Trabajo Decente. Problematicación de la desigualdad.	Crecimiento de amplia base: funcionalidad de los mercados para los pobres. Problematicación de la pobreza.	Desarrollo inclusivo: derecho al desarrollo y a la protección social. Problematicación de la desigualdad.

Anexo N° 3: Cuadro de síntesis de la perspectiva local sobre la informalidad y la estrategia de intervención modular sobre los problemas de empleo.

	Unidad de análisis	Causas asignadas	Contexto de referencia	Intervenciones propuestas	Desarrollo/ Empleo/ pobreza
Enfoque local sobre la economía informal	Relaciones laborales y su inscripción en la normativa laboral y tributaria	Causalidad política: modelo “neoliberal” de desarrollo y de Estado, posibilitado por la ruptura de los acuerdos del Estado Social sobre el anudamiento entre productividad y bienestar	Problema laboral- social	Restauración de la institucionalidad laboral para ampliar el empleo formal. Estrategia modular de formalización por segmento de la economía informal. Fortalecimiento del sistema de protección social	Desarrollo con inclusión social: la cualidad social del desarrollo deviene de la protección de los sujetos que lo realizan. Problematización de la desigualdad.

Segmentos de la EI	Causas asignadas	Horizonte de formalización	Relación empleo/ pobreza	Políticas dirigidas a sus condiciones de trabajo	Políticas de protección propuestas
Asalariados no registrados en unidades registradas	1) Incapacidad de fiscalización del Estado. 2) Restricciones económicas para afrontar los costos de registración del trabajo. 3) Legitimación social del trabajo precario.	CORTO PLAZO. Sostenido en el estímulo y apoyo para la registración.	La condición de precariedad laboral determina la vulnerabilidad social por pérdida de ingresos y desprotección	Políticas laborales para el registro: inspección laboral y tributaria; descuentos en contribuciones patronales; apoyo productivo para PyMES.	Expansión de las protecciones en el transcurso del proceso secuencial de formalización. Centralidad progresiva del sistema de seguridad social para la cobertura de la población informal:
Asalariados no registrados en unidades no registradas	1) Contracción de la demanda de puestos registrados; 2) Bajos niveles de productividad y de dotación de capital, que determinan rendimientos escasos; 3) Bajas calificaciones que conducen a bajas ganancias de las unidades productivas y a la imposibilidad de transitar hacia empleos formales. Problema de empleabilidad.	LARGO PLAZO. Dificultades para la reconversión productiva y obstáculos de empleabilidad	Relación bidireccional entre vulnerabilidad social y laboral: entre ambas se genera una relación de mutua determinación, a partir del problema de la empleabilidad.	Políticas laborales para mitigar las condiciones de desprotección laboral: regímenes especiales de registración para microempresas y de personas (monotributo social); apoyo productivo y para la comercialización; políticas de formación laboral.	reinterpretación del principio contributivo (moratoria previsional); ampliación y creación de prestaciones no contributivas, con criterios de acceso amplios aunque basados en el nivel de ingresos inferior al SMV (pensiones)
Trabajadores autónomos no registrados					

Trabajadores asalariados no registrados en hogares (servicio doméstico)	1) Dificultades para la fiscalización de los hogares por parte del Estado; 2) Legitimación social de la precariedad asociada a la ocupación; 3) Trayectorias laborales ancladas en el trabajo doméstico y bajas condiciones de empleabilidad que dificultan el tránsito hacia otras actividades.			asistenciales, AUH, AUE).
Trabajadores “de subsistencia”	1)Proceso de descalificación debido a la exclusión duradera del empleo; 2) Pérdida de la cultura del trabajo	LARGO PLAZO Máximas dificultades para la reconversión debido a la cercanía con el desempleo y la inactividad.	Estrategia productiva al interior de la política asistencial: programas de inserción socio-productiva en el circuito de la economía social, para fortalecer las calificaciones y la cultura laboral.	

Anexo N° 4: Documentos del *corpus* discursivo por sección

Capítulo 1:

- Albuquerque, F. (2004). *El enfoque del Desarrollo Económico Local*. Serie Desarrollo Económico Local y Empleabilidad. Buenos Aires: Programa AREA, OIT Argentina.
- Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2002). *Diálogo Argentina- Uruguay*. Disponible en: http://white.lim.ilo.org/dial2002/dialogos/dial_uruguay-argentina_informe.pdf
- OIT (1976). *Empleo, crecimiento y necesidades esenciales: un problema mundial*. Memoria del Director General. Ginebra.
- _____ (1999). *Trabajo Decente. Memoria del Director General*. 87° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- _____ (2000). *Report of the Working Party on the Social Dimensions of the Liberalization of International Trade*. 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.
- _____ (2004a). *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*. Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. Ginebra.
- _____ (2004b). *ILO activities on the social dimension of globalization: Synthesis report*. Ginebra.
- _____ (2005). *Introducción del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo: Consolidar los logros y seguir avanzando*. 94° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- _____ (2006a). *Informe sobre la aplicación del Programa de la OIT en 2004-2005. Memoria del Director General*. 95° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- _____ (2006b). *Cambios en el mundo del trabajo. Memoria del Director General*. Informe I(C). 95° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- _____ (2006c). *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*. Informe del Director General de la OIT. XVI Reunión Regional Americana Brasilia, mayo de 2006.
- _____ (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). *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*. Ginebra.
- _____ (2009a). *Enfrentando la crisis mundial del empleo. La recuperación mediante políticas de trabajo decente*. 98° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- _____ (2009b). *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*. Resolución adoptada por la 98° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- _____ (2011). *Seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*. 100° 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.
- _____ (2014a). *La transición de la economía informal a la economía formal*. 104° reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- _____ (2014b). *Declaración de Lima*. 18° Reunión Regional Americana, Lima.

- _____ (2014c). *Las Américas ante los retos del siglo 21: empleo pleno, productivo y trabajo decente*. Informe del Director General. 18° Reunión Regional Americana, Lima.
- ONU (2000). *Implementación y seguimiento de los Acuerdos de la Cumbre Social sobre Desarrollo Social*. Ginebra.
- PNUD (2015). *Panorama general. Informe sobre el desarrollo humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano*. Nueva York.

Capítulo 2:

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2001). *Panorama Social 2000-2001*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- _____ (2002). *Globalización y desarrollo*. Brasilia: Naciones Unidas.
- _____ (2004). *La economía informal*. Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, Naciones Unidas.
- _____ (2006a). *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. Montevideo: Naciones Unidas.
- _____ (2006b). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- _____ (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Secretaría General Ibero-Americana, Naciones Unidas, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- _____ (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. 33 período de sesiones de la CEPAL. Brasilia.
- _____ (2012a). *Cambio estructural para la igualdad*. 34 período de sesiones de la CEPAL. San Salvador.
- _____ (2012b). *Eslabones de la desigualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (2015). *Desarrollo Social Inclusivo*. Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de ALyC. Lima.

Capítulo 3:

- Banco Mundial (1995). *Las perspectivas económicas globales y los países en desarrollo*. Mundi- Prensa: España.
- _____ (2000). *Voices of the poor. Can anyone hear us?* Oxford University Press: Washington.
- _____ (2001). *Lucha contra la pobreza. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001*. Mundi-Prensa: Madrid.
- _____ (2002a). *Empoderar a los pobres y promover la rendición de cuentas en Latinoamérica y el Caribe*. Marco y estrategia regionales para el trabajo con la sociedad civil. Washington.
- _____ (2002b). *Globalización, crecimiento y pobreza. Construyendo una economía mundial incluyente*. Alfaomega: México.
- _____ (2003). *Desarrollo sostenible en un mundo dinámico. Transformación de instituciones, crecimiento y calidad de vida*. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Alfaomega: Colombia.
- _____ (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.
- _____ (2006a). *Equidad y desarrollo*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006. Mundi-Prensa: Madrid.
- _____ (2006b). *Definiendo y midiendo el sector informal*. *World Bank Policy Research Working Paper* N° 3866. Washington.
- _____ (2009). *Una nueva geografía mundial*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009. Mundi-Prensa y Mayol Ediciones: Madrid.
- _____ (2012). *Capacidad de recuperación, equidad y oportunidad. Estrategia para la protección social y el trabajo*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2012. Mundi-Prensa: Madrid.
- _____ (2013). *Empleo*. Panorama General. Banco Mundial: Washington.
- _____ (2014a). *Riesgo y oportunidad. La administración del riesgo como instrumento de desarrollo*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2014. Washington.
- _____ (2014b). *Estrategia de alianza con la República Argentina 2015-2018*. Unidad de Gestión de Argentina, Paraguay y Uruguay
- BID (2006). *La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acciones y coordinación*. Departamento de Desarrollo Sostenible. Nueva York.

- Bosch, M., Melguizo, A., Pagés, C. (2013). Mejores Pensiones. Mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe. BID.
- Cumbre de las Américas (1998). Declaración de Santiago, 2da Cumbre de las Américas, 18-19 de abril, Chile. Disponible en: http://white.lim.ilo.org/ipecc/documentos/decla_santiago_cumbreamericas_1998.pdf
- Gill, I., Maloney, W., Sánchez Páromo, c. (2002). Liberalización del comercio y reforma laboral en América y el Caribe en los años noventa. *En Breve*, n°1. Banco Mundial
- Burki, S. y Perry, G. (1998a). *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la reforma institucional*. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Washington.
- 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.
- 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.
- Perry, G., Maloney, W. et al. (2007). *Informalidad: escape y exclusión*. Banco Mundial y Mayol Ediciones: Colombia.

Capítulo 4:

- 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.
- Bisio, R. (2000). Informalidad y familia: revisión crítica de la literatura sobre la Argentina en los años noventa. En: Carpio, J., Klein, E., Novacovsky, I. (Comp.). *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, SIEMPRO, OIT.
- 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.
- Capón Filas, R. (1988). Empleo clandestino: desafío a la sociedad. En: CIAT- MTySS. *El empleo precario en Argentina*. Buenos Aires.
- Cimillo, E. (2000). Empleo e ingresos en el sector informal en una economía abierta: el caso argentino. En: Carpio, J., Klein, E., Novacovsky, I. (Comp.). *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, SIEMPRO, OIT.
- 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.
- Goldín, A. (1988). Trabajo precario y negociación colectiva. En: CIAT- MTySS. *El empleo precario en Argentina*. Buenos Aires.
- Lindenboim, J. (2003). El mercado de trabajo en la Argentina en la transición secular: cada vez menos y peores empleos. En: Danani, C. y Lindendoim, J. (Coord.). *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Biblos.
- 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.
- 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.
- 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 social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, SIEMPRO, OIT.
- 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.

- Nun, J. (2003). Prólogo. En: Danani, C. y Lindendoim, J. (Coord.). *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Biblos.
- 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.
- 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.
- 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.

Capítulos 5, 6 y 7:

- Ackerman, M. (2007). El trabajo, los trabajadores y el derecho del trabajo. *Revista de Trabajo*, 3(4), pp. 53-69.
- Amar, A., Pastrana, F., y Villafañe, S. (2011) Costos laborales y competitividad en la Argentina contemporánea. *La complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales. Argentina, 2011*. Serie Trabajo, Ocupación y Empleo N° 10. Buenos Aires: MTEySS.
- ANSES (2011). *La inclusión social como transformación: políticas públicas para todos*. Observatorio de la Seguridad Social. Buenos Aires.
- Bertranou, F. y Casanova, L. (2015). *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*. Buenos Aires: OIT, MTEySS, CGT, UIA.
- 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*.
- CELS (2004): *Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires.
- Godio, J. (2005). El paradigma de la "sociedad de trabajo". *Revista de Trabajo*. Año 1, N° 2. Buenos Aires: MTEySS.
- 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.
- MDS (2007). *La bisagra. Políticas Sociales en Acción*. Buenos Aires.
- MDS (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular*. Tomo I. Buenos Aires.
- MDS (2015). *Radiografía de las políticas sociales del siglo XXI*. Buenos Aires.
- MECON (2008): *Informe Anual*. N° 66. Subsecretaría de Programación Macroeconómica. Buenos Aires.
- MTEySS (2003a). *Libro Blanco de la Previsión Social*. Buenos Aires: Secretaría de Seguridad Social.
- MTEySS (2003b). *Informe del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*. Buenos Aires.
- MTEySS (2004a). Diagnóstico del empleo no registrado. *Serie Trabajo, Ocupación y Empleo*. Buenos Aires.
- MTEySS (2004b). *Segunda Evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios*. Buenos Aires.
- MTEySS (2004c) *Diagnóstico del desempleo en Argentina*. Buenos Aires.
- MTEySS, BM, INDEC (2005). *La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada. Resultados del Módulo de Informalidad de la EPH*. Buenos Aires.
- MTEySS (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, OIT (2009). Informe Nacional sobre el Impacto Social de la Globalización en Argentina. Proyecto AR/06/01M/FRA
- MTEySS (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.
- MTEySS (2013). *Trabajo no registrado: avances y desafíos hacia una Argentina inclusiva*. Buenos Aires.
- MTEySS (2014). *Protección y Seguridad Social en Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011 (ENAPROSS)*. Buenos Aires.
- 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. (2007). Recuperando políticas públicas para enfrentar la informalidad laboral: el caso argentino 2003- 2007. *ISIE*, 6, OIT.
- Novick, M. (2008). Desarrollo e innovación: un debate en torno a la revalorización del trabajo. *Revista de Trabajo*. 4(5), pp. 49-61.
- Novick, M. (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.
- Ocampo, J. (2005). Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina. *Serie Estudios y Perspectivas*, N° 26. México: CEPAL.
- OIT (2009). Seminario “Economía informal en Argentina: los desafíos de la inclusión”. Buenos Aires.
- Recalde, H. (2014). Derecho del Trabajo. Una historia pendular y un camino irreversible. *Revista de Trabajo*. 10(12), pp. 81-97.
- Roca, E. (2010). Prólogo. En: Golbert, L. *De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales*. Buenos Aires: MTEySS.
- 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.
- 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.
- Ruiz, A. (2014). Nuevos paradigmas para combatir viejos problemas del trabajo. *Revista de Trabajo*. 10(12), pp. 117-127.
- 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.
- Taiana, J. (2005). Los resultados esperados de la Cuarta Cumbre de las Américas. En: OIT. *La globalización y el desarrollo nacional. Hacia una mayor coherencia entre políticas económicas y laborales*. Buenos Aires.
- Tomada, C. (2005). Los desafíos de una globalización justa para la Argentina. En: OIT. *La globalización y el desarrollo nacional. Hacia una mayor coherencia entre políticas económicas y laborales*. Buenos Aires.
- Tomada, C. (2007). La recuperación del trabajo y de sus instituciones rectoras. *Revista de Trabajo*. 3(4), pp. 77-90.
- Tomada, C. (2010). Prólogo. *Revista de Trabajo*. 6(8), pp. 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), pp 72-80.
- 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.