

Título: "CRISIS DEL TRABAJO, POLÍTICAS SOCIALES Y PROPUESTAS ALTERNATIVAS"¹

Autora: Lic. María Ignacia Costa, Becaria CONICET.

E-mail: micosta2@yahoo.com.ar

Pertenencia Institucional: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires - Pte. J. E. Uriburu 950, 6º piso.

1. Nota Introductoria:

Las transformaciones operadas en el mundo del trabajo y el creciente aumento de la pobreza y de la indigencia a partir de la década de los setenta han desencadenado un fuerte debate en torno a los medios de subsistencia de la *clase que vive del trabajo*. En este contexto, los discursos y recomendaciones de organismos internacionales (Consenso de Washington, BID, BM) en materia de políticas sociales han adquirido un rol preponderante en la gestión de lo social en lo local.

La modalidad de intervención en la nueva cuestión social adoptada por la Argentina recayó en la implementación de diferentes programas sociales de transferencia de ingresos entre los que se destaca el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados puesto en marcha luego del estallido social de diciembre de 2001, el cual marcó un punto de inflexión en la línea de las políticas neoliberales desarrolladas durante los 90, en la medida que la intervención de los organismos internacionales se circunscribió a la etapa de implementación del programa, no así al diseño del mismo, lo cual permitió un importante giro discursivo. Por hipótesis podríamos argüir que esto estuvo motivado por la influencia de dos propuestas alternativas, opuestas a la lógica de las nuevas políticas sociales, que circulan en el discurso político-social: el Ingreso Ciudadano y el Seguro de Empleo y Formación impulsado por el Frente Nacional contra la Pobreza y la Central de Trabajadores Argentinos.

De esta manera, el trabajo se dirigirá a plantear la crisis del trabajo, la perspectiva que sobre ésta asumen los organismos internacionales y sus recomendaciones en materia de

¹ Esta ponencia está basada en el Trabajo Integrador: "Crisis del Trabajo, políticas sociales y propuestas alternativas" de María Ignacia Costa - Maestría en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

políticas sociales, para luego analizar la salida local adoptada por la Argentina y el interjuego que se establece entre políticas sociales nacionales y políticas emanadas de organismos internacionales tales como el Banco Mundial, a partir del análisis del caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, considerando que este proceso se da en el marco de un debate internacional más amplio que comprende propuestas sociales alternativas frente a la crisis del trabajo.

2. Aspectos metodológicos:

El desarrollo de este trabajo comprende, por una parte, el análisis de documentos publicados por organismos nacionales (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - MTEySS-) e internacionales tales como el Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) dada la injerencia que ambos organismos tienen en materia de política social en nuestro país. Estos últimos, son organismos de orden mundial e inspiración neoliberal productores de un discurso específico en torno a las llamadas nuevas políticas sociales (Coraggio, 1999). Por otra parte, incluye el análisis de entrevistas semi estructuradas a informantes claves vinculados con el diseño, la implementación y la evaluación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

Por último, resulta importante aclarar que la selección del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados se fundamenta en el lugar que ocupó en el contexto de crisis y auge del desempleo, la pobreza e indigencia en el año 2002. El PJyJHD se constituyó en una política social, a corto plazo, masiva (inicialmente comprendía a 2.167.061 beneficiarios), dirigida a paliar las extremas condiciones de exclusión social en la que se encontraba más del 50% de la población.

3. Desarrollo analítico:

3.1 El trabajo en la sociedad salarial

El sistema capitalista de posguerra sitúa el trabajo en el centro de la organización interna de la sociedad y su funcionamiento se ve garantizado a través del gran compromiso social capital-trabajo y la expansión de las políticas keynesianas. Autores como Samir Amin (2001) destacan que este modelo colisiona con la lógica unilateral del capitalismo (lógica del máximo beneficio) para expresar un compromiso entre esa lógica y lógicas populares y nacionales antisistémicas. Esta contradicción pudo ser controlada temporalmente, pero nunca superada definitivamente ya que debajo de dicha lógica subsiste la forma de subordinación jerárquica del trabajo al capital (Mészáros, 2003, Holloway, 2004).

El punto nodal de las políticas dirigidas a subsanar los defectos del capital estaba dado, en lo económico, por la expansión del gasto público, el crecimiento de los salarios, el pleno empleo de los factores productivos, el rol preponderante del Estado en el proceso de industrialización y la redistribución del ingreso a través de impuestos; mientras que la producción de lo social, comandada por las políticas económicas, atendieron principalmente dos aspectos: el de la integración social a través del empleo y el de la cohesión social materializado en el compromiso asumido por el Estado en la implementación de un modelo de seguro.

Efectivamente, la expansión de las políticas keynesianas tuvo múltiples significados para el capital y para la clase que vive del trabajo. Por una parte el capital recibió una importante "ayuda externa" por parte del Estado con el fin de continuar con la viabilidad del modo de reproducción metabólica social del capital (Mészáros, 2003). Por otra parte, los trabajadores encontraron en este modelo de pleno empleo y de transferencia de recursos (seguros y protecciones) la posibilidad de romper con la dependencia familiar, el linaje, la vecindad, permitiéndole, además, mejorar su propia trayectoria y la de su familia, abrirse a la posibilidad de ascender socialmente y de generar proyectos personales. A este proceso de adquisición de autonomía, Robert Castel (1997) lo denominó *individualismo positivo* en contraposición al proceso que devino posteriormente y al que tituló como: *individualismo negativo*.

Estos mecanismos de integración y cohesión social puestos en marcha por el Estado consolidaban la homogeneización² progresiva de la sociedad, el avance de la ciudadanía social y, por ende, el bienestar de un amplio sector de la población. *Bienestar* entendido como una lógica de promoción del asalariado en la cual "el trabajador se encontraba compensado al haberse convertido en ciudadano de un sistema de derechos sociales, en un beneficiario de prestaciones distribuidas por las burocracias del Estado, y también en un consumidor reconocido de las mercancías producidas por el mercado" (Castel, 1997:403). Para el desempleado de aquellos años quedaba esperar a ser activado y encuadrado en la expansión productiva del capital. A diferencia de lo que sucede en la fase actual del sistema donde el desempleo ha asumido un carácter crónico, el individuo pasaba a conformar el "ejército de reserva de trabajo", siempre disponible para ser reintegrado al servicio activo (Mészáros, 2003; Bauman, 2003).

Ahora bien la relación salarial-fordista que posibilita esta fase del sistema capitalista supone, según R. Castel (1997), cinco condiciones: 1. La separación entre quienes trabajan efectiva y regularmente y los inactivos o semiactivos que es necesario incluir bajo formas reguladas; 2. La fijación del trabajador a su puesto de trabajo en el marco de una gestión del tiempo precisa, dividida, reglamentada; 3. el acceso a través del salario a "nuevas formas de consumo obrero" que convertían al obrero en el propio usuario de la producción en masa; 4. El acceso a la propiedad social y a los servicios públicos (seguros vinculados al trabajo) y 5. La inscripción en un derecho del trabajo que reconocía al trabajador como miembro de un colectivo dotado de un estatuto social, más allá de la dimensión puramente individual del contrato de trabajo.

De lo anteriormente esbozado se desprende que si bien la centralidad del trabajo en la fase del *capitalismo sólido* se debe, entre otras razones a "su extraordinaria habilidad, casi mágica, para dar forma a lo informe y duración a lo efímero" (Bauman, 2002:146), en esta fase también se mantuvo la tendencia universalizadora del capital a intensificar las formas de explotación del trabajo. La promoción de nuevas formas de organización de la producción

² Resulta importante destacar que esta tendencia a la homogeneización de la sociedad es discutida por diferentes autores entre los que podemos mencionar a R. Castel y A. Gorz. Para el primer autor, existían principios diferenciadores muy marcados como ser las formas de consumo mientras que para el segundo, el antagonismo de clase subsistía y se encontraba materializado en la continuidad de las luchas obreras.

(organización científica del trabajo) lejos de detener la extracción de plusvalía como plusvalía, innovaron y acentuaron los mecanismos que la posibilitaban. En este mismo sentido, si bien el descontento fue suavizado por las formas contractuales (relación de dependencia) y del salario (directo e indirecto) no fue así con el carácter coactivo del trabajo, el trabajo alienado. Por el contrario la acumulación capitalista se basó en la efectiva explotación del trabajo a través de las innovaciones administrativas fordistas y las nuevas tecnologías (Coriat, 1973).

La decadencia del Estado keynesiano se produce como consecuencia, en primer lugar, de la crisis financiera, ideológica y discursiva del Estado regulador que se inicia en los años 70 y se profundiza en los 80 (P. Rosanvallon, 1995) y, en segundo lugar, de la crisis de la relación capital-trabajo que se desarrolla a partir de los años 60, una crisis particular de las estrategias de contención del antagonismo expresado en esa relación. Nos interesa particularmente detenernos en esta última en la medida que marca un punto de inflexión en la evolución del capitalismo. Desde esta perspectiva, los procesos que han desencadenado esta crisis pueden sintetizarse en: a. la expansión de las protestas impulsadas, por una parte, por las condiciones de trabajo y de producción (método de producción fordista) y, por la otra, por la penetración del Estado en la vida social y el contraste entre el control social y el control estatal; b. el encarecimiento de la explotación para el capital que no solo requería de incrementos salariales para superar las rigideces del método de trabajo sino también de la necesidad de invertir en maquinaria y materias primas que permitieran incrementar la tasa de ganancia; c. el aumento de los costos que implicaba crear un entorno estatal estable para la acumulación materializado en la expansión del crédito y d. la aparición del dólar como moneda internacional y la consecuente expansión de un mercado financiero internacional paralelo al de los mercados nacionales regulados lo cual dio lugar a una fuente adicional de inestabilidad: el posicionamiento de las restantes monedas nacionales (Holloway, 2004).

1.1 El trabajo en la sociedad "exlusógena"

Desde finales de los años setenta, asistimos a una nueva racionalidad político económica, cuyas características se distancian del modelo socialdemócrata de inclusión social

basado en el trabajo-empleo. En este contexto, el avance neoliberal ha redefinido no sólo las estructuras económicas sino también y para ello el papel del Estado. En este período se produce un avance de los procesos de integración regional y global, se impone una economía de libre mercado tanto internamente (liberalización de precios y de mercados) como externamente (apertura comercial y financiera), se acelera el proceso de desindustrialización afianzándose el sector de servicios y, convergentemente, se produce la reforma del Estado que comprende ajustes estructurales, privatizaciones y nuevas regulaciones.

Desde esta perspectiva entendemos que la impronta neoliberal ha producido cambios en las racionalidades políticas y, consecuentemente, ha producido cambios en los programas, técnicas y aparatos a través de los cuales las autoridades dan cuerpo y otorgan efectividad a los deseos políticos (tecnologías de gobierno) (Rose y Miller, 1992).

Este cambio discursivo atraviesa las distintas esferas de la vida, pero muy particularmente afecta al mundo del trabajo. *"Si permanecer juntos era el resultado del acuerdo recíproco y del compromiso mutuo (entre capital y trabajo), el desprendimiento es unilateral (...). El capital se soltó de la dependencia que lo ataba al trabajo gracias a una libertad de movimientos impensable antaño incluso para aquellos 'propietarios invisibles' de la tierra. La reproducción del crecimiento y la riqueza, de las ganancias y de los dividendos y la satisfacción de los accionistas son en todo independientes de la duración de cualquier compromiso local y particular con el trabajo"* (Bauman, 2003:159). El trabajo en el capitalismo "liviano" o en la fase de la llamada modernidad líquida (Bauman, 2003) se ha transformado no solo en sus formas de inserción en la estructura productiva sino también en las formas de representación sindical y política. Al decir de Ricardo Antunes (1999:19) *"fueron tan intensas las modificaciones que se puede afirmar que la clase-que-vive-del-trabajo sufrió la más aguda crisis de este siglo, que afectó no solo su materialidad, sino que tuvo profundas repercusiones en su subjetividad y en la íntima interrelación de estos niveles afectó su forma de ser"*.

Las transformaciones operadas pueden ser analizadas, entre otras, desde dos perspectivas dominantes, una perspectiva económica y otra sociológica. Desde el punto de vista económico, las transformaciones en el mundo del trabajo se materializan en dos aspectos: la cantidad y la calidad del mismo. En cuanto al primer aspecto, el desfasaje o la

brecha producida entre la generación de ocupaciones y la disponibilidad de mano de obra tiende a producir tasas de desempleo crecientes, ya sea de tipo abierto u oculto. El problema del desempleo tiende a dar lugar a un segundo efecto en la medida en que éste se hace crónico, es decir, a producir subempleo como alternativa a la reducción del mercado de trabajo. En cuanto al segundo aspecto, la calidad del trabajo existente se deteriora en términos de los modos de producción (informalidad³) y de las relaciones laborales (precariedad⁴).

En el caso argentino, estos aspectos adquirieron dinámica propia a partir de la reforma económica y la sanción de la Ley de Empleo en 1991. La reactivación del sistema productivo expresado en el aumento del PBI y la estabilidad de precios propiciada por el Plan de Convertibilidad no pudo frenar las transformaciones en el mercado laboral. Si bien hacia 1991 se produjo una reducción del desempleo y el subempleo, la reforma económica terminó propiciando importantes desplazamientos laborales. Según expresan L. Beccaria, J. Carpio y A. Orsatti, algunos elementos que favorecieron la reducción de puestos de trabajo fueron: la desaparición del empleo público en las empresas, la reducción del empleo en la administración pública, las privatizaciones, el aumento de la competitividad internacional en los sectores de los bienes transables y el abaratamiento relativo de la importación de bienes de capital. Asimismo, la Ley de Empleo, tendiente a regular la relación capital-trabajo y a abaratar los costos del capital, contribuyó al creciente deterioro de las relaciones laborales en lo que a formas de contratación se refiere (contratos temporales, desprotegidos).

Desde el punto de vista sociológico, la mutación del trabajo en el sistema capitalista del siglo XX implica: por una parte, un proceso de reestructuración de los procesos productivos (el fordismo y el taylorismo se combinan con procesos tales como neofordismo, neotaylorismo y posfordismo) y avances tecnológicos (automatización, robótica) (Antunes,

³ El concepto de informalidad es definido y redefinido por diferentes organismos (OIT, PREALC) e intelectuales (Portes, Klein y Tokman) desde los 70 en adelante. La OIT, a principios de los 70 desarrolla el concepto pensando en los países africanos para luego ser aplicado en América Latina y el Caribe por el PREALC. Desde esta perspectiva, *"la informalidad abarca las unidades productivas de pequeña escala en el medio urbano, en cuanto se caracterizan por una organización rudimentaria, dado el escaso monto de capital utilizado y el tipo de tecnología empleada. Ello es la causa de su utilización laboral, lo que generalmente implica relaciones de trabajo desprotegidas"* (Beccaria, Carpio y Orsatti, 2000:139-140). Hacia fines de los años setenta se inició un debate sobre la categoría de informalidad al plantearse esta ya no sobre la base de la forma de producir sino de la existencia de características tales como el ocultamiento, la ilegalidad y la subterrneidad de esta producción.

⁴ El trabajo precario *"se define básicamente por el alejamiento de los principales rasgos del empleo típico (también regular, normal o protegido), para lo cual se consideran dos elementos básicos de la relación laboral: estabilidad en el empleo y cobertura social"* (Beccaria, Carpio y Orsatti, 2000:142).

1999) y por el otro, "a) la tendencia a la supresión creciente del trabajo vivo, por lo tanto, a la reducción constante de plusvalía absoluta; b) la permanencia inescindible de la acumulación primitiva u originaria violenta; c) la abundancia en la subsunción de las formas de trabajo precapitalistas enlazadas a los procesos de trabajo postindustriales; d) la superfluidización de la fuerza de trabajo y la creación de un ejército supernumerario" (Bialakowsky, et al, 2004: 117).

Si bien podría plantearse que la cuestión del trabajo y el incremento de la pobreza definen la cuestión social en el capitalismo moderno, entendemos que en la actualidad estas cuestiones forman parte de un proceso más complejo que denominamos de exclusión-extinción social y que contrasta con la tendencia del capitalismo de postguerra el cual connotaba la sociedad de masas y la ciudadanía social (Bialakowsky, et al, 2004). En oposición, los sectores de la población excluida se caracterizan por el no-acceso a la relación salarial, por la no-participación en el conjunto de la sociedad, alcanzando el status de no-ciudadanos puesto que no tienen garantizados los derechos sociales mínimos (Laparra et al, 1995).

La complejidad de este proceso no permite análisis lineales, las causas son múltiples. Sin embargo, consideramos relevante destacar un hecho socioeconómico de envergadura que ha facilitado el desencadenamiento de este proceso. Durante el Estado de Bienestar, el fenómeno del pleno empleo, la participación gremial, la política laboral y social garantizaban reducidas diferencias de ingresos entre trabajadores con distintas características, por el contrario, la crisis del trabajo conlleva la ampliación de la brecha de desigualdad entre los niveles de bienestar correspondientes a los distintos grupos de hogares como consecuencia de la mayor distancia que entre ellos existe en términos de ingresos monetarios, de la estabilidad de dichos ingresos y del acceso a la seguridad social (Beccaria, 2001). A lo cual se suma una fuerte tendencia a la distribución regresiva del ingreso propiciada por el sistema impositivo inaugurado en los 90.

3.2 La crisis del trabajo desde la perspectiva de los organismos internacionales

La reorganización de la estructura de dominación mundial la postguerra dio lugar al surgimiento de un conjunto de instituciones intergubernamentales destinadas, inicialmente, a regular el sistema internacional apuntalando las economías en crisis (Fondo Monetario Internacional) y apoyando el crecimiento de los países (Banco Mundial). Los intereses de los países económicamente más fuertes avanzaron sobre estos objetivos, estableciendo una relación de poder desigual, especulativa y dominante en la gestión económica y social de los países más débiles.

Un punto de inflexión en el accionar de estos organismos en América Latina estuvo dado por la crisis de la deuda externa en los 80 y por la firma del llamado Consenso de Washington. Para los ideólogos de este acuerdo la crisis de la deuda externa revelaba que el sostenimiento del Estado de posguerra resultaba muy costoso así como su accionar muy intrusivo. Desde esta perspectiva, el nuevo Estado debía dar paso al mercado como mecanismo regulador creador de riqueza, bienestar y prosperidad en lo local y en lo global. De esta manera, *"según John Williamson (1990:8-17), el 'Consenso de Washington' estaría constituido por diez reformas: 1) disciplina fiscal tendente a eliminar el déficit público, 2) cambio de las prioridades en relación al gasto público, eliminando subsidios y aumentando gastos en salud y educación, 3) reforma tributaria, aumentando los impuestos si esto fuese inevitable ... 4) los tipos de interés deberían ser positivos y determinados por el mercado; 5) el tipo de cambio debería ser también determinado por el mercado, garantizándose al mismo tiempo que fuese competitivo; 6) el comercio debería ser liberalizado y orientado hacia el exterior (no se atribuye ninguna prioridad a la liberalización de los flujos capitales); 7) las inversiones extranjeras directas no deberían sufrir restricciones; 8) las empresas públicas deberían ser privatizadas; 9) las actividades económicas deberían ser desreguladas; 10) el derecho de propiedad debería ser garantizado más firmemente"* (Bresser Pereira, S/D:16)⁵.

⁵ En la Argentina estas recomendaciones se materializaron en los 90 en una fuerte reforma estructural. Según R. Lo Vuolo: *"i) desde comienzos de 1991 impera una ley de convertibilidad estricta entre la moneda local y el dólar, ligándose la oferta monetaria con una cobertura casi plena de las reservas del Banco Central y cierta porción de los títulos en moneda extranjera emitidos por el gobierno; ii) se privatizaron las empresas públicas más importantes a precios bajos, con garantías públicas de tarifas y en algunos casos de ganancias; iii) se removieron, de forma asimétrica, barreras tarifarias y no tarifarias a las importaciones, al tiempo que se abrió la economía al libre movimiento de capitales; iv) se cambió la deuda externa en el contexto del Plan Brady, que diversificó el riesgo de los acreedores estableciendo estrictos programas de cumplimiento bajo la supervisión de organismos internacionales y el propio gobierno norteamericano; v) se cambió toda la legislación laboral, reduciendo la estabilidad en el puesto de trabajo, incorporando figuras de empleo por tiempo parcial*

Para numerosos analistas los resultados de este proceso son negativos: *"lo que está fuera de discusión sería es que las recomendaciones del Consenso de Washington fracasaron estruendosamente, y que los países que siguieron al pie de la letra sus consejos se encuentran hoy mucho peor que antes (...)* La Argentina ingresó al Plan Brady, cumplió de manera puntualísima con todas sus obligaciones externas, aplicó una sucesión interminable y cruel de 'ajustes tras ajustes' y para conquistar la benevolencia de los mercados abandonó todo vestigio de autodeterminación y soberanía nacional (...) Pese a tales muestras de genuflexión y a la puntillosa obediencia a los menores dictados del cancerbero de los intereses internacionales, el FMI, la Argentina logró la hazaña de más que **duplicar su deuda externa** a lo largo de la década" (Borón, 2001:55). Además, la puesta en práctica de estas medidas en lo local ha provocado una fuerte mercantilización del espacio social, la instalación de una lógica de maximización de beneficios, concentración, acumulación e individualización dejando de lado el tema de la equidad (Bialakowsky, 2001).

En relación a esto último, la evolución de los índices de desigualdad en los últimos trece años da cuenta de la tendencia convergente de los países hacia una acentuación de la inequidad en la distribución del ingreso. Según el Panorama Social de América Latina 2004 de la CEPAL: *"una primera aproximación al análisis de este fenómeno es la evaluación de la estructura distributiva de los países de la región a partir del porcentaje del ingreso total que reciben los hogares, clasificados en forma ascendente según su ingreso por habitante. Comenzando por el extremo inferior, se observa que, en promedio, la participación de los cuatro primeros deciles de hogares, correspondientes al 40% más pobre, se ubica en torno al 13,6% del ingreso total. El grupo integrado por los hogares de los deciles quinto, sexto y séptimo (zona media de la distribución) recibe un 23,0% de los recursos del país, en tanto que los deciles octavo y noveno captan el 27,3%. Por último, el decil más rico recibe en promedio el 36,1% del ingreso de los hogares en los países de América Latina, aunque en algunos de ellos, como ocurre en Brasil, este porcentaje supera el 45%".*

En este sentido, tanto el Banco Mundial como el BID postula que atender el tema de los ingresos es la principal solución al problema de la exclusión social y la pobreza para lo cual

(promocionadas fiscalmente), bajando los costos de contratación y despido, aliviando las responsabilidades del empleador frente a los riesgos laborales" (Lo Vuolo, 2001:45).

recomiendan: 1. centrar la atención en el crecimiento económico bajo el supuesto que dicho crecimiento activa el círculo: demanda de bienes y servicios y empleo de mano de obra para su producción y 2. la formación de capital humano que incluye garantizar la educación de la población y el acceso de la misma a la salud (Morley, 1997). En esta línea de pensamiento, *"las políticas laborales deben apartarse de la filosofía de 'proteger al trabajador del poder de los empleadores' que con frecuencia ha inspirado el diseño institucional de estas políticas en la región. Las políticas deben ampliar las oportunidades de los trabajadores y facilitar la tarea del mercado laboral de asignar recursos e ingresos entre trabajadores y empresas"* (BID, 2004). En conclusión, las recomendaciones de estos organismos se centran en la reactivación y el involucramiento de un número mayor de trabajadores en el mercado laboral a costa de la creación de trabajos precarios, desprotegidos e informales.

Esta postura confronta con el discurso de las Cumbres de las Américas en las que, *"progresivamente, los Jefes de Estado y Gobierno fueron posicionando el tema del trabajo y el empleo en el centro de las agendas políticas de la región hasta culminar en la más reciente Cumbre Extraordinaria en Monterrey donde los líderes americanos declararon su compromiso 'con los principios del trabajo decente'⁶ establecidos por la Organización Internacional del Trabajo' y se comprometieron en la promoción de 'la aplicación de la Declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, con el convencimiento de que el respeto de los derechos y la dignidad de los trabajadores es un elemento esencial para alcanzar la reducción de la pobreza y el desarrollo social y económico sostenible de nuestros pueblos (...)"*.

A su vez, el desplazamiento de las políticas laborales hacia un papel facilitador implica, según el BID, transformaciones institucionales de gran alcance. Por una parte, contempla cambios en las regulaciones y deferencia en la aplicación de las leyes. Por otra parte, en vista del reducido volumen de recursos disponible en América Latina, resulta crucial el desarrollo de nuevas asociaciones entre los sectores público y privado para el diseño e implementación de políticas laborales. Esta compleja red de instituciones públicas y privadas cumplirían cuatro funciones específicas: *"1) aumentar la eficiencia del emparejamiento entre puestos de*

⁶ Por trabajo decente, la IV Cumbre de las Américas (2004), entiende: *"empleo de calidad que respete a los derechos laborales fundamentales, con adecuados niveles de protección social y derecho a la representación y participación"*.

trabajo y trabajadores; 2) asegurar adecuadamente a los trabajadores frente al riesgo de desempleo lo cual significa transferir ingresos entre períodos buenos y malos; 3) expandir las oportunidades de los trabajadores incrementando sus aptitudes, y 4) garantizar el cumplimiento de las regulaciones" (BID, 2004:270).

Sin embargo, el BID reconoce que el desempeño del mercado de trabajo se ha visto afectado por las tendencias demográficas, las políticas macroeconómicas, las reformas estructurales de los años noventa y el cambio tecnológico (o su falta) lo cual requiere de políticas que no dependan del mercado y de la empresa privada para afrontar la falta de ingresos en amplios sectores de la población. En este contexto, el BID señala tres tipos de intervención a cargo del Estado: 1. Programas de transferencia de ingresos, 2. Programas de protección social y 3. Acciones tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres.

Los programas de transferencias de ingresos pueden o bien distribuir dinero, bienes y servicios y/o pueden resultar una inversión que incremente el potencial de ingresos. Desde la perspectiva de este organismo, los Estados deberían volcarse hacia una estrategia que contenga un fuerte componente de inversión ya que la primer alternativa representa una estrategia de alivio temporal mientras que esta última resulta una estrategia de más larga duración. En cuanto a los programas de protección social, estos estarían dirigidos a aquellas personas que no están en condiciones de subvenir a sus propias necesidades y estarían enmarcados dentro de las limitaciones señaladas por el presupuesto fiscal. Finalmente, la proyección a futuro del BID revela que el problema de la pobreza urbana muy posiblemente se vea agravado en muchos países de la región debido a la migración rural-urbana, la limitada capacidad de absorción de los mercados de trabajo urbanos, los bajos niveles de calificación de los migrantes y las altas tasas de crecimiento demográfico. En este contexto, las recomendaciones para los gobiernos se centran en brindar bienes y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los pobres, en implementar programas para controlar la violencia en los barrios marginales, en garantizar el acceso a la justicia y en suministrar servicios de agua potable y alcantarillado y servicios de salud.

En síntesis, la retórica de los organismos internacionales de crédito está centrada en aspectos exclusivamente de índole económica, el crecimiento económico a través del mercado, un mercado cuya tendencia es a la exclusión y no a la democratización, a la concentración y no a la distribución y que, de acuerdo a las observaciones diagnósticas del BID difícilmente será capaz de integrar a la clase que vive del trabajo. Su proyección a futuro, en este sentido, no resulta alentadora por cuanto el capitalismo no tendería a detener el avance de la pobreza en América Latina, sino que por el contrario, del discurso de este organismo se desprende que la tendencia es al aumento de la pobreza, la marginalidad, la criminalidad y la violencia.

Las políticas sociales argentinas han sido consecuentes con los designios de estos organismos en la medida que han impulsado las reformas estructurales de los 90, han reestructurado la legislación laboral y hoy en día siguen los lineamientos de diseño de planes y programas sociales en la dirección propuesta por los mismos. En este sentido, los programas sociales en vigencia son programas focalizados y asumen distintas modalidades según el programa que se trate. El espectro de planes y programas comprende programas de transferencia de ingresos (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados; Programa de Empleo Comunitario), de distribución de bienes (Plan de Emergencia Alimentaria, Programa Remediar), de inversión (Programa Manos a la Obra). Los primeros incluyen capacitación y contraprestación, los segundos presentan un clara función asistencial y los terceros tienden a transformar el principal programa de transferencia de ingresos que posee la Argentina, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, en un programa de inversión.

3.3 La política de asistencia social al desempleo. El caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

3.3.1 Políticas sociales y políticas de asistencia al desempleo en los 90

En las últimas tres décadas asistimos a una redefinición de la relación Estado - ciudadanos materializada en el pasaje de políticas con tendencias universalistas, centralizadas y sectorializadas a un sistema de políticas sociales muy diferente. Las políticas sociales toman forma de transferencias monetarias, subsidios, bienes y servicios y las estrategias de

implementación que se introducen, en términos de "desafíos reformistas", son: la descentralización, la focalización, la asistencia y la privatización.

El desarrollo de una nueva fase del sistema de acumulación capitalista, la implementación de reformas estructurales a nivel local y la consecuente evolución de la tasa de desempleo, subempleo, línea de pobreza e indigencia desencadenaron la emergencia y desarrollo de nuevas intervenciones en la búsqueda de soluciones a la cuestión social. En este contexto, el Estado interviene definiendo, al decir de E. Grassi (2000), una *política laboral*, una *política de empleo* y una *política de asistencia social al desempleo*.

La política laboral se definió a través de la Ley de empleo sancionada en 1991: "*Por medio de la misma se establece, entre otras cosas, la creación del Fondo Nacional de Empleo (con el objetivo de financiar el seguro de desempleo y diferentes programas), se eliminan las 'rigideces' de la contratación laboral promoviendo diferentes modalidades de contrato más flexibles y se crean programas de empleo para 'grupos especiales de trabajadores'*" (Luci, 2003:7).

Respecto a la política de empleo, entendida como aquella dirigida a intervenir en el mercado de trabajo con el fin de producir nuevos puestos de trabajo, la misma fue prácticamente inexistente. En su lugar se presentaron una serie de programas ("políticas de promoción del empleo") consistentes en subvenciones de puestos precarios para desempleados u ocupaciones asistencializadas (Grassi, 2000) que no se proponían generar una nueva forma de inclusión social sino compensar la situación de desempleo hasta que mejoraran las condiciones del mercado de trabajo. En este sentido, se diseñaron e implementaron más de una decena de programas transitorios de empleo a lo largo de la década de los 90, que citamos: Programa de Empleo Privado (PEP), Programa de Empleo de Interés Social (PROEDIS), Programa Coparticipado (PROCOPA), Programa de Asistencia Solidaria (PROAS), Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO), Programa Asistir, Programa Servicios Comunitarios, Programa Desarrollo del Empleo Local, Programa Intensivo de Trabajo (PIT) y el Programa Trabajar (PT) (Luci, 2003).

3.3.2 La salida argentina frente a la crisis. El caso del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

La crisis socioeconómica, política e institucional desatada en diciembre de 2001, alcanzó su momento crítico en mayo del 2002 con una tasa de desocupación del 21.5% resultando una fuente de deslegitimación muy fuerte para el gobierno actuante. En este contexto, los reclamos de los movimientos político sociales de la multitud así como las reflexiones de distintos sectores de la sociedad civil que convergieron en la llamada Mesa de Diálogo Argentino, plantearon la necesidad de que el Estado tuviera una mayor participación en la economía y en la vida social dados los altos índices de pobreza, indigencia y deterioro laboral⁷. De esta manera se decide poner en marcha el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD).

La relevancia de este programa en relación a los ejecutados durante la década de los 90 radica, ante todo, en la masividad del mismo (inicialmente comprendía a 2.167.061 beneficiarios), en la profusa legislación dictada al respecto y el cambio discursivo que, por primera vez en materia de programas sociales, incorporó el lenguaje de derechos como elemento justificante de la creación del plan (Pautassi, et al, 2003).

El diseño del plan prevé brindar una ayuda económica de ciento cincuenta pesos mensuales (150 pesos) a jefes y jefas de hogar desocupados con el fin de garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social. Por este medio se pretende asegurar otros objetivos: *“la concurrencia escolar de los hijos, así como el control de salud de los mismos; la incorporación de los beneficiarios a la educación formal; su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral; su incorporación en proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional”*. También por vía reglamentaria, *“se podrá prever el cumplimiento de otras acciones que sean conducentes o que tiendan a mejorar las posibilidades de empleo de los beneficiarios para el desarrollo de actividades productivas y de servicios”* (MTEySS, 2002).

Si bien en una primera etapa el acceso al beneficio no requería del cumplimiento de una contraprestación (Decreto 165/02, MTEySS), en normativas posteriores se introdujo este requisito (Decreto 565/02, MTEySS). De esta manera el Programa prevé que los/as beneficiarios/as deberán realizar una contraprestación en actividades o proyectos de utilidad

⁷ Según datos de INDEC, en mayo de 2002, la tasa de desocupación ascendía al 21,5% y, en octubre del mismo año, en el Gran Buenos Aires, la línea de pobreza y de indigencia alcanzaba el 54% y el 24,7%, respectivamente.

social y comunitaria, que tengan un impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de la localidad.

En lo que respecta al impacto del programa, el MTEySS ha informado que "desde mediados del año 2003, un total de 363.359 beneficiarios del Programa han pasado por la experiencia de estar ocupados en un empleo registrado. Actualmente, el 13% ha regresado al Programa y continúa percibiendo el beneficio. Mientras que 316.894 -el 87% de los beneficiarios- permanecen fuera del mismo muy probablemente vinculados al mercado laboral" (MTEySS, 2005:2).

Por otra parte resulta importante destacar dos aspectos que, directa o indirectamente, inciden en los resultados obtenidos a partir de la implementación del PJyJHD. El primer aspecto, refiere a la relación entre PJyJHD y mercado de trabajo y, el segundo, refiere al impacto en la economía de los hogares. La Encuesta Permanente de Hogares en su informe de prensa presenta los principales indicadores del mercado de trabajo para los 28 aglomerados urbanos de dos maneras: la primera, incluye a los beneficiarios/as del Plan que están realizando una contraprestación como "ocupados" (tasa general), homologando contraprestación a trabajo - empleo, y la segunda, considerándolos como desocupados (recálculo). En este sentido, el cuadro sobre "Impacto del Plan Jefes y Jefas de Hogar sobre las tasas básicas. Total 28 aglomerados urbanos" da cuenta de una distancia entre las tasas de desocupación con y sin planes sociales de alrededor del 3%:

	Año 2003				Año 2004			
	2º Trimestre		4º Trimestre		2º Trimestre		4º Trimestre	
	Tasa general	Recálculo	Tasa general	Recálculo	Tasa general	Recálculo	Tasa general	Recálculo
Tasa de Desocupación	17,8	21,0	14,5	17,7	14,8	17,4	12,1	14,5

Fuente: Síntesis del cuadro: "Impacto del Plan Jefes y Jefas de Hogar sobre las tasas básicas. Total 28 aglomerados urbanos", INDEC, Información de Prensa, 11-3-05.

Si bien el plan vincula la transferencia monetaria a una contraprestación y amplía las posibilidades de inserción laboral al fomentar la inserción en proyectos de capacitación, no por ello genera empleo en los términos que tradicionalmente se lo entiende, ni una remuneración que permita la reproducción de las familias. En este sentido, el PJyJHD actúa

de manera paliativa, transitoria, a corto plazo, y restringe la posibilidad de las mismas a delinear su propia trayectoria, deseos y expectativas a futuro. En palabras de una entrevistada beneficiaria del Plan: *"Debería haber fuentes de trabajo porque hay mucha gente que quiere trabajar y no que le den todo. Fuentes de trabajo porque sino el futuro de nuestros hijos donde queda?"*. Por otro lado, al indagar acerca de cómo son percibidas las contraprestaciones, un entrevistado, planteó: *"Pienso que está bien. Algo hay que hacer. Tampoco recibir y no dar nada..."*. De esta frase se desprende que aún hoy, más allá de la crisis del trabajo, perduran en la subjetividad de los actores los principios de la teoría keynesiana acerca de la relación trabajo-esfuerzo-progreso-seguridad.

El segundo aspecto refiere a analizar la incidencia del Plan Jefas y Jefes de Hogar en la Pobreza y la Indigencia observamos que:

	2º Semestre de 2003				2º Semestre de 2004			
	Indigencia		Pobreza		Indigencia		Pobreza	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Total urbano EPH	15,1	20,5	36,5	47,8	10,7	15,0	29,8	40,2
Recálculo excluyendo ingreso proveniente de PJyJHD	17,2	23,5	37,1	48,5	13,0	18,2	30,6	40,9

Fuente: Síntesis del cuadro: "Incidencia del Plan Jefas y Jefes de Hogar en la Pobreza y la Indigencia", INDEC, Información de Prensa, 15-3-05.

De estos datos se desprende que el ingreso proveniente del PJyJHD incide en los niveles de indigencia y su impacto es casi inexistente en los niveles de pobreza. Si además observamos la canasta de indigencia y de pobreza, corroboramos, también, que el monto asignado a cada Jefe o Jefa de Hogar sólo impacta en niveles de indigencia extrema, pero no reivindica los derechos sociales de ciudadanía a gozar de un nivel mínimo de vida, de bienestar y seguridad económica (Marshall, 2000; Pautassi, et al, 2003) y por ende, contradice su objetivo principal: garantizar un derecho familiar de inclusión social. Según datos publicados por el INDEC, el costo de la canasta de indigencia, que sólo cubre alimentos, para el Gran Buenos, para un adulto, en diciembre de 2004 fue de 108,36 pesos. Resulta importante también mencionar los valores de la canasta de pobreza para ese mismo período, que utiliza la canasta básica de alimentos y se la amplía con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios, como vestimenta, transporte, educación o salud. Esta canasta, para el Gran

Buenos Aires, en diciembre de 2004, para el caso de un varón adulto fue de 239,48 pesos (Fuente: INDEC, Información de Prensa, 15-3-05). Una posible explicación a esta situación la hemos recogido en la perspectiva del Banco Mundial: *"Nosotros también tuvimos esta discusión adentro del Banco ante la posibilidad de que aumente la ayuda económica, pero cómo evalúa el Banco la ayuda económica? La unidad se mide con los ingresos laborales, porque para el Banco este es un programa de... o por lo menos la parte que quiere financiar es el tema que tiene que ver con el empleo transitorio por eso lo que financia es aquellos beneficiarios que están dentro de una contraprestación laboral y el ingreso, los deciles más bajos por ingresos laborales es de 180 pesos si consideras todo el mercado de trabajo a través de EPH, entonces aumentar esta ayuda económica sería desincentivar la vuela al mercado de trabajo si bien es cierto que no cubre la canasta alimentaria básica"* (Entrevista a asistente técnica del Banco Mundial).

En una primera aproximación a la perspectiva de los beneficiarios, se evidencia la distancia entre los montos de la canasta básica de bienes y la asignación que provee el PJyJHD, la cual no permite desprenderse de la cadena de asistencia y de circulación institucional en busca de ayuda y contención. Una entrevistada, beneficiaria del Plan, con seis hijos, hace alusión a la cobertura del mismo: *"Alcanza para la comida. Los remedios los pido en Cáritas porque ella (haciendo referencia a su hija) es asmática, tiene problemas. Y a veces tengo que comprar de urgencia porque ella no espera. (En cuanto a los útiles escolares), los libros se los dan en la escuela, después cuadernos y hojas tengo que comprar yo y a veces puedo y a veces no"*.

3.3.3 Política social y organismos internacionales

El fenómeno de la globalización entraña relaciones de poder asimétricas en su interior, que, en términos de Boaventura de Sousa Santos, se manifiestan a través de cuatro modos: localismos globalizados, globalismos localizados, cosmopolitismo y herencia común de la humanidad. Los dos primeros constituyen la globalización hegemónica *"surgen del capitalismo global y se caracterizan por la naturaleza radical de la integración global que posibilitan, sea por inclusión o por exclusión"* (De Sousa Santos, S/D:5). Las otras dos formas

de globalización, son formas contrahegemónicas. *"Por todo el mundo los procesos de globalización hegemónica encuentran puntos de resistencia -iniciativas de base, organizaciones locales, movimientos populares, redes transnacionales de solidaridad, nuevas formas de internacionalismo obrero- que intenta contrarrestar la exclusión social abriendo espacios para la participación democrática y la construcción comunitaria, ofreciendo alternativas a las formas dominantes de desarrollo y conocimiento; en sumo, en favor de la inclusión social"* (De Sousa Santos, S/D:5). En este interjuego entre lo local y lo global podemos situar las relaciones entre organismos internacionales, estados nacionales y movimientos político sociales de resistencia.

El papel que desarrollan estos organismos internacionales en lo local es el de estructurar biopolíticamente los territorios (Hardt y Negri, 2002) a través de tecnologías, instrumentos o estrategias tales como evaluaciones, documentos, proyección de metas subordinando el cumplimiento de las mismas a la inversión de capital.

El conflicto que se establece entre organismos internacionales y política local, a nivel de las políticas sociales, puede ser analizado a través del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y las evaluaciones realizadas por el Banco Mundial.

Este programa comenzó con un diseño nacional que asumió características y una dinámica propia (véase punto 3.3.2), aún cuando la influencia del discurso neoliberal resulta innegable. Una asistente técnica del Banco Mundial relata el rol de este organismo en el momento de diseño del programa: *"... en ese momento el Banco (Mundial) estaba negociando el rediseño del Trabajar y pensando en unas dimensiones que tenían que ver con el Trabajar, pero bueno, cuando apareció la crisis de Argentina y el Banco empezó a discutir si iba a apoyar esa transición o no, en el medio apareció el Programa Jefes y Jefas de Hogar y Argentina entró en default, se atrasó, entonces el ingreso del financiamiento del Banco es bastante posterior al inicio del Programa y por otro lado el Banco no participó en el diseño del Programa y es más, aclaró que el diseño del Programa iba a tener algunos problemas en su implementación y decide apoyarlo igual por el contexto de crisis"*.

La participación económica del banco se encuentra ligada al financiamiento de beneficiarios que están vinculados a alguna contraprestación laboral, sea comunitaria, de proyecto productivo, de obras y materiales o terminando su educación primaria o secundaria o

haciendo cursos. Esta tarea va acompañada de un sistema de evaluación, control y diseño de nuevas metas que se traducen en mecanismos de poder y de control acerca del devenir de la política social.

Partiendo de una serie de principios básicos a partir de los cuales se desarrolla la política del Banco Mundial, el organismo identificó dificultades en el modo de enunciación del programa como un derecho familiar de inclusión social y dificultades en las estrategias de focalización, descentralización y contraprestación. Desde la perspectiva de una asistente técnica del Banco Mundial, el programa resulta *"una mezcla porque vos ves que tiene elementos de derechos de inclusión o universales, tiene condicionalidades como los programas de transferencia de ingresos condicionadas por el tema de la salud y la educación, tiene la contraprestación que tiene que ver con programas de empleo transitorio, o sea esta combinación empieza a hacer lío porque no se sabe bien que termina siendo el programa, a que apunta, que es lo que quiere conseguir, cuales son los objetivos, que resultado está buscando... todas esas cosas no están planteadas..."*.

En este sentido, el diseño y la implementación del PJyJHD colisionan con la concepción que posee el BM sobre los programas transitorios de empleo, como fue categorizado el PJyJHD por el organismo. Estos programas, básicamente, deberían incluir criterios objetivos de focalización, deberían plantearse metas a alcanzar y mecanismos de evaluación de los resultados, y versar sobre el eje de una contraprestación que facilite el salto al mercado de trabajo, sin poner en discusión si la inserción se da en el mercado formal o informal. Esto último, confronta con la posición del gobierno nacional el cual impulsa, conjuntamente con otros países de la región, la creación de "empleo decente" en el marco de la Cumbre de las Américas a realizarse en noviembre próximo.

En lo que respecta a la estrategia de focalización, esta prácticamente define las políticas sociales impulsadas por organismos internacionales, especialmente porque es considerada una herramienta adecuada para enfrentar la escasez de recursos y adecuar las pautas distributivas aún cuando existen un conjunto de problemas técnicos que se derivan de ella como por ejemplo, costos de diagnóstico e implementación, riesgo de exclusión de sectores pobres e inclusión de sectores que no lo son (Filgueira, 2002). En este sentido, en la evaluación del Banco Mundial *"la focalización del jefes es muy buena en términos de pobreza aunque no*

estaba mencionada en la normativa, no era supuestamente la intención. La verdad es que es un programa que comparado en la región con otros programas similares es un programa que focaliza muy bien y también digamos, 'es a pesar de' (...) sus criterios no eran tan estrictos. (...) Todos sabemos que no enfocó en Jefes de Hogar y tampoco exactamente en desocupados, una cantidad de mujeres (...) fue más una estrategia de compensación de ingresos de los hogares que un programa de desempleo transitorio al estilo del Trabajar". En este sentido, "los criterios de elegibilidad que son básicos, en los que pone el acento el Banco, son que haya menores en el hogar, que no haya trabajadores formales entre ninguno de los miembros del hogar (en lo cual se ha adelantado bastante) y que se realice algún tipo de contraprestación".

Tanto el Banco Mundial como el BID han tendido a privilegiar los planes de empleo con contraprestaciones frente a otras intervenciones (Cortés, et al, 2003), sin embargo la dinámica del PJyJHD, la heterogeneidad del universo de beneficiarios, las fallas en el modelo de descentralización y el contexto de surgimiento del mismo, colaboraron para que no se cumpliera tan estrictamente con el requisito de contraprestación.

Desde la perspectiva del BM y del Ministerio de Trabajo, el inicio de una etapa de reactivación y crecimiento económico, presupone apostar a un "efecto derrame", a la generación "espontánea" de empleos y por ende a la necesidad de redefinir la política en el área de trabajo. Este rediseño pareciera a apostar a reordenar el universo de los beneficiarios. Por una parte, focalizando aún más los programas sociales en las personas que no pueden insertarse en el mercado, dejándolos bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo y acción social, y por la otra ,pasando de programas de asistencia al desempleo a programas de reinserción laboral que permitan a los individuos recomponer sus ingresos a través del trabajo.

De este análisis se desprenden interrogantes acerca de la viabilidad de esta nueva estrategia de empleo. La complejidad del mundo del trabajo hoy no permite observar el fenómeno únicamente desde las estadísticas (tasa de desocupación) sino que resulta necesario indagar en las transformaciones operadas en las condiciones laborales. Desde esta perspectiva, como ya señaláramos en los primeros apartados de esta ponencia, el asalariado formal, en relación de dependencia, bajo formas de contratación de larga duración, que comprendía a la mayor parte de la población económicamente activa, se reconfigura en un trabajador

contratado por tiempo determinado, "alquilado" (Rolle, 2004), precarizado, flexibilizado. Por otra parte la información disponible revela que la devastadora crisis del trabajo ha afectado a *"casi la mitad de la población mundial (la cual) debe reproducir sus condiciones de existencia por medios que contrastan agudamente con el idealizado 'mecanismo de mercado' como regulador"* (Mészáros, 2003:23). Más específicamente, este proceso de desplazamiento, ha arrojado a una gran masa de individuos a las redes de protección social y asistencia cuando no los encausa en procesos mortíferos de extinción social (Bialakowsky, et al, 2004). En síntesis, el límite entre empleo y desempleo pareciera resultar tan endeble y persistente en el tiempo que plantea interrogantes acerca de la posibilidad de inserción en puestos de trabajo en los términos expresados durante la fase de despliegue de los regímenes fordista y taylorista así como acerca del trabajo-mercancía como el único medio a través del cual el individuo puede obtener un ingreso.

4. Reflexiones finales: en torno al debate sobre el futuro del trabajo, la distribución del ingreso y las políticas sociales

El proceso de generación e implementación de políticas públicas vinculadas a la nueva cuestión social en la Argentina ha estado inscripto en el marco de un debate más amplio que el ceñido a las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito.

En los últimos años se ha presentado un fuerte debate en torno a la cuestión del trabajo. Este debate encontró numerosas formas de sistematización, nosotros lo clasificamos en posturas que plantean tácitamente el *fin del trabajo* (Rifkin, 1999; Gorz,), posturas que centran su atención en *la crisis y/o transformación del trabajo* (Antunes, 1999) y posturas que insisten en que *el trabajo es un valor que permanece* (De la Garza Toledo, 2000). En la gestión pública local se evidencian estas diferentes posturas en la tensión que se produce entre el discurso político hegemónico que insiste que asistimos a una crisis coyuntural del trabajo-empleo (BID, BM, MTEySS) y la emergencia de análisis que plantean que el desempleo se ha tornado crónico, de carácter estructural y que habrá que habituarse a la idea de que una buena cantidad de personas que forman parte de la población económicamente activa no encontrarán trabajo.

Es en este marco que se expanden las propuestas de Ingreso Ciudadano (IC) a nivel internacional y del Seguro de Empleo y Formación (SEyF) en lo local. Ambas propuestas, a diferencia de lo que sucede hoy con el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, sugieren distribuir una renta mínima por encima de la Línea de Pobreza que permita a las familias participar como consumidores y cubrir la canasta básica de bienes, activando derechos sociales y desactivando las políticas excluyentes. En el caso del IC, el ingreso ciudadano es un derecho incondicional, es decir, que puede ser percibido independientemente del lugar que se ocupen en el mercado de trabajo, más específicamente, esta propuesta separa el trabajo como actividad del medio de reproducción de la vida (salario). En el caso del SEyF, si bien hay una tendencia a la universalización del beneficio para el caso de la niñez y del haber jubilatorio mínimo para mayores de 65 años, en el resto de la población focaliza en jefes y jefas de hogar desocupados exigiendo una contraprestación para el caso de los económicamente activos.

De esta manera, este debate presenta dos desafíos. El primero, referido a la construcción de mecanismos para la distribución del ingreso en un contexto donde ya no es posible que el producto de la totalidad de la fuerza de trabajo de la sociedad sea distribuido equitativamente a través del pleno empleo. Y el segundo desafío, refiere a la universalización de los programas de distribución del ingreso y la creación de una fuente de financiamiento integrada por recursos nacionales en oposición a los programas focalizados y atados al financiamiento de organismos multilaterales de crédito. En este sentido, los beneficios que acarrear las políticas universales son fundamentalmente tres: 1. eliminan las prácticas de dominación sobre los individuos que se fomentan a partir de la gestión clientelística de los programas focalizados (Lozano, 2005), 2. no requieren de un aparato burocrático complejo y 3. al eliminar los componentes de selectividad evitan la estigmatización de los beneficiarios.

Bibliografía citada y consultada

- "IV Cumbre de las Américas centrará su agenda en la creación de empleos para combatir la pobreza y fortalecer la democracia", 26 de octubre 2004 en <http://www.oit.org.pe/portal/noticias.php?docCodigo=142>

- Amin, Samir, "Capitalismo, imperialismo, mundialización" en Seoane, José y Taddei, Emilio (comp.), *Resistencias Mundiales. De Seattle a Porto Alegre*, CLACSO, Buenos Aires, 2001
- Antunes, Ricardo, *Adiós al trabajo? Ensayo sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo*, Ed. Antídoto, Buenos Aires, 1999.
- Bauman, Zygmunt, Cap. 4. "Trabajo" en *Modernidad Líquida*, FCE, Buenos Aires, 2003.
- Beccaria, Luis, Carpio Jorge y Orsatti, Álvaro, "Argentina, informalidad laboral en el nuevo modelo económico", en Carpio, Jorge y otros ed., *Informalidad y Exclusión Social*, FCE, Buenos Aires, 2000.
- Beccaria, Luis, *Empleo e integración social*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2001.
- Bialakowsky, Alberto L., "Políticas sociales y exclusión social en la Argentina finisecular frente a la integración continental", Robarts Institute, Universidad York, Toronto, Mimeo, 2001.
- Bialakowsky, Alberto L.; Reynals, Cristina; Zagami, Mónica; Crudi, Roxana; Costa, María Ignacia y Haimovici, Nora M., "Procesos sociales de exclusión-extinción. Comprender y coproducir en las prácticas institucionales en Núcleos Urbanos Segregados" en Mota Díaz, Laura y Cattani, Antonio D. (coord.), *Desigualdad, pobreza, exclusión y vulnerabilidad en América Latina. Nuevas perspectivas analíticas*, Editorial Cigome S.A., México, 2004.
- Borón, Atilio A., "El nuevo orden imperial y cómo desmontarlo" en Seoane, José y Taddei, Emilio (comp.), *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre*, CLACSO, Buenos Aires, 2001.
- Bresser Pereira, Luiz C., "La crisis de América Latina, ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal?", S/D.
- Castel, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Buenos Aires, 1997.
- Coraggio, José Luis, Capítulo 2, "Una política social en busca de paradigmas" en *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*; Buenos Aires - Madrid, UNGS - Miño y Dávila, 1999.
- Coriat, Benjamin, *El taller y el cronómetro*, Ed. Siglo XXI. Madrid, 1973.

- Cortés, Rosalía; Groisman, Fernando y Hosowszki, Augusto, "Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas" ponencia publicada en CD del 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, Buenos Aires, 2003.
- Cuaderno de Trabajo Nº 2: "Para difundir la consulta popular. Seguro de Empleo y Formación: propuesta de Seguro de Empleo y Formación", CTERA en <http://www.ctera.org.ar/educacion/cuaderno2/propuesta.htm>
- De la Garza Toledo, Enrique, "Introducción" en *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*, FCE, México, 2000.
- De Sousa Santos, Boaventura, "Nuestra América. Reinventando un paradigma subalterno de reconocimiento y redistribución", S/D.
- Filguera, Fernando, "Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina (II)", Enciclopedia género, estilo, cosas en general en <http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/prestaciones2.htm>
- Grassi, Estela, "Procesos político-culturales en torno del trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década del '90 y el sentido de las 'soluciones' propuestas" en *Revista Sociedad* Nº16, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2000.
- Hardt, Michael y Negri, Tony, Cap. 13, "La posmodernización o la informatización de la producción" en *Imperio*, Paidós Estado y Sociedad 95, Buenos Aires, 2002.
- Informe resumen de situación del Programa Jefes de Hogar, MTEySS, Junio 2005.
- Laparra, Miguel; Gaviría, Mario y Aguilar, Manuel (1995), "Aproximaciones a la exclusión social", trabajo presentado en el *II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, Madrid, España.
- Lo Vuolo, Rubén, "El Ingreso Ciudadano frente al problema de la pobreza. Nuevos conceptos para un sistema de políticas públicas más eficiente e igualitario". Trabajo elaborado para el Seminario: "Reforma da Administración Pública: Posibilidades e Obstáculos", realizado en la ciudad de Recife, Brasil, los días 20 y 21 de agosto de 1998. Extraído de Página web: <http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi2.rtf>
- Lo Vuolo, Rubén, *Alternativas. La economía como cuestión social*, Altamira, Buenos Aires, 2001.

- Lo Vuolo, Rubén: "¿Ingreso ciudadano?" en *Revista 3puntos* N° 250, Buenos Aires, abril 2002.
- Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura; Rodríguez, Corina: "¿Cómo podría pensarse una propuesta práctica de Ingreso Ciudadano en la Argentina? en *La pobreza de la política contra la pobreza*, CIEPP/Miño y Dávila Editores. Buenos Aires, 1999.
- Lozano, Claudio (coord.); Rameri, Ana y Raffo, Tomás, "La universalización de las asignaciones familiares y la actualización de la propuesta del FRENAPPO: Distintas opciones", Instituto de Estudios y Formación, CTA, Buenos Aires, marzo 2005.
- Lozano, Claudio, "Acerca del Programa Nacional para Jefes y Jefas de Hogar", en <http://www.cta.org.ar/instituto/planjefes.html>, abril 2002
- Luci, Florencia, "Los programas de empleo transitorio en la Argentina de los noventa. Una aproximación comparada" ponencia publicada en CD del 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, Buenos Aires, 2003.
- Marshall, T. M. y Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, Madrid, 2000.
- Marx, Karl, Cap. "Trabajo enajenado" en *Manuscritos: economía y filosofía*, Alianza Editorial, Madrid, 1985.
- Mézáros, István, "El capital: una contradicción viviente" en *El siglo XXI: ¿socialismo o barbarie?*, Ediciones Herramienta, Buenos Aires, 2003.
- Morley, Samuel, *Estrategia para reducir la pobreza*, N° SOC-103, Washington, D.C., Marzo de 1997.
- Página web del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: www.trabajo.gov.ar, 2002.
- Página Web: La Propuesta\segurodeempleo.html
- Panorama Social de América Latina, CEPAL, noviembre de 2004.
- Pautassi, Laura; Rossi, Julieta; Campos, Luis, "Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?", ponencia publicada en CD del 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, Buenos Aires, 2003.

- *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Un año de gestión, mayo 2002 - mayo 2003*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2003.
- Rifkin, Jeremy, *El Fin del Trabajo. Nuevas Tecnologías contra puestos de trabajo: el nacimiento de una nueva era*, Colección Estado y Sociedad. Paidós, Buenos Aires, 1999.
- Rolle, Pierre, Cap. 6, "Asir y utilizar la actividad humana. Calidad del trabajo, cualificación y competencia" en Lahire, B.; Rolle, P.; Saunier, P.; Stroobants, M.; Alaluf, M. y Postone, M., *Lo que el trabajo esconde. Materiales para un replanteamiento del análisis sobre el trabajo*, Bifurcaciones, Buenos Aires, 2004.
- Rosanvallon, Pierre, *La nueva cuestión social. Repensar el Estado de Providencia*, Manantial, Buenos Aires, 1995.
- Rose, Nikolas y Miller, Peter, "Political Power beyond the state: Problematics of government", en *British Journal of Sociology*, 1992.
- Volante de distribución en la vía pública: Ningún Hogar Pobre en la Argentina, Frente Nacional Contra la Pobreza, por el trabajo y la producción, 2001.