

## ¿Inserción social y trabajo: un paradigma en crisis? Una aproximación desde las políticas públicas\*

Martín Cantoro

### I. Introducción

La concepción de trabajo que desde hace tiempo tenemos es producto de la modernidad, más precisamente de la instauración del orden productivo capitalista y responde a lo que consideraremos trabajo asalariado o empleo. En este marco, dicho trabajo se transformará rápidamente en el principal mecanismo de inserción social. Sin embargo, a lo largo del desarrollo de la modernidad la idea de trabajo irá sufriendo modificaciones sustanciales, modificaciones que tienen que ver entre otras cosas, con el rol asumido por el estado en torno a la cuestión aludida, con las transformaciones tecnológicas, con los modos de producción y organización. Todo ello resulta en una complejidad creciente del fenómeno que nos ocupa para su acabada comprensión.

La particularidad que adquieren los riesgos de nuestra sociedad durante el desarrollo de la modernidad esta dada por serios problemas que están relacionados de una o otra manera con el trabajo asalariado; el mismo, en esta fase de la modernidad, se rige casi con exclusividad por los principios organizativos del subsistema económico (productivo). Esta situación determina que hoy tengamos cuestiones que resolver asociadas a la insuficiencia de puestos de empleo para todos quienes lo demandan (desempleo), a las bajas remuneraciones por empleo, a las condiciones de precariedad laboral (en cuanto a los términos del acceso al puesto como en relación a las propias condiciones en las que se desempeñan las tareas), etcétera. Paralelamente, nos encontramos con que distintas percepciones sociales del empleo aun lo perciben y conceptualizan como la vía de acceso por excelencia (¿y exclusividad?) a la inserción social y a un ingreso. De esta manera, las valorizaciones en torno al trabajo asalariado determinan que a la vez que se convierte en determinante en la inserción social, genera procesos de dualización y por tanto de exclusión de la misma sociedad, y es por ello que entendemos que éstos sean algunos de los aspectos centrales que pretendan abordar las políticas sociales estatales y de allí se entienda la importancia del tema a tratar.

Claro que hay diferentes maneras de hacerlo, lo cual da cuenta de un abanico de interpretaciones respecto a la conceptualización misma de trabajo, a la definición del problema “falta de trabajo”, a las causales de dichos problemas, a las soluciones buscadas para el mismo, a rol que deben jugar distintos actores del sistema, etcétera.

Frente a ello, el **objetivo** del presente ensayo constituye, a partir de una situación determinada (en este caso la que se vive en nuestro país con relación a la temática propuesta), comparar a lo largo de diversas dimensiones algunas políticas de empleo-trabajo sugeridas para enfrentar los principales problemas de esta área de políticas, las cuales a su vez están de alguna manera ligadas a la inserción social, en tanto que finalmente se procurará encuadrar dichas propuestas en las percepciones típicas ideales que orientan actualmente el debate en relación con el trabajo, para lo cual seguiremos los tomaremos las construcciones que han sido elaboradas por Carlos La Serna en diversos trabajos<sup>1</sup>.

Las propuestas que serán abordadas por el análisis serán las siguientes: el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Seguro de Empleo y Formación propuesto desde el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO), el Ingreso Ciudadano de la Niñez (INCINI) presentado por la Diputada Nacional Elisa Carrió, y finalmente, la Renta Universal Garantizada elaborada por el economista Dante Avaro.

### II. Marco Conceptual

Para comenzar este ensayo debemos acordar que las sociedades democráticas modernas aspiran hacia la inserción social de todos sus ciudadanos, es decir, alcanzar un determinado grado de cohesión social producto de la participación de todos sus miembros en un proyecto colectivo. A su vez, coincidimos con Robert Castel en que el sentimiento de inclusividad moderno de las personas, y mas precisamente a partir del período de producción que conocemos como fordista (taylorista), está directamente relacionada a dos dimensiones: por un lado, la participación en la división social del trabajo, y por otro, la participación en redes de seguridad y protección social. Continuando con el planteo de este autor podemos decir que de acuerdo a los comportamientos que asuman estas dimensiones encontramos distintas zonas de vida social, así tenemos una zona de personas incluidas, otra de personas vulnerables, y por último una de desafiliados. De este modo, el equilibrio entre estas distintas zonas nos sirve como indicador para verificar la cohesión social de una sociedad en un momento determinado. Sin embargo es oportuno aclarar, como lo hace Castel que en la actualidad lo fundamental es la imposibilidad de marcar límites claros entre cada una de estas zonas; además de que existen otras zonas no tan precisas a través de las cuales se mueven los individuos (Castel, 1997: 14, 15 y 16).

Una vez que logramos construir, mediante un recorrido histórico de la cuestión, la situación actual de este esquema podemos pasar a evaluar los efectos producidos o los que se preveen desde otras propuestas de “políticas de empleo” que actualmente están en su “instancia productiva” o aquellas otras que se encuentran en su “fase

---

\* El presente trabajo se inscribe en los primeros avances de la tesis de maestría que quien escribe está actualmente realizando, en la cual se aborda centralmente el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados desde un análisis descriptivo, interpretativo y evaluativo.

<sup>1</sup> Los trabajos aludidos son “Modernidad y Trabajo” en Modernidad y Políticas Sociales, Cuaderno de Trabajo N° 5, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Córdoba, 2001; “La cuestión del trabajo y las políticas de empleo en la modernidad excluyente”, este en coautoría con Mariana Magrini, presentado en el Primer Congreso de Políticas Sociales, Bernal (Quilmes), 2002 y finalmente “Modernidad excluyente, trabajo y transformaciones institucionales”, trabajo presentado en las II Jornadas de Encuentro Interdisciplinario y de Actualización: “Las Ciencias Sociales y Humanas en Córdoba, organizadas por la FFyH, UNC, 2002.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

preformativa” (La Serna, 1999a: 3) con relación al trabajo-empleo y, por consiguiente, a la inserción social de la sociedad, situación que también podremos encontrar planteada en términos de cómo superar el desempleo y la exclusión social.

		Esquema de las zonas de la vida social		
		Redes de seguridad y protección social		
		Fuerte	Frágil	Aislado
División social del trabajo	Estable	Inclusión		
	Preario		Vulnerabilidad	
	Expulsión			Desafiliación

En otras palabras, lo que estaríamos en este caso analizando desde las políticas públicas de empleo sería la reproducción de las tendencias que caracterizaron el movimiento o dinamismo social en los últimos tiempos (teniendo en mente el esquema en el que identificamos las zonas que nos indican la cohesión social), o bien la transformación de estas orientaciones por otras que en principio parecerían poder arrojar resultados diferentes. Básicamente, el análisis se centrará en la cuestión del empleo aunque también se procurará en paralelo interpelar el tema de las redes de seguridad y protección.

Por lo tanto, si uno de los temas a tratar es el trabajo, es preciso que efectuemos una precisión conceptual del fenómeno para lograr mayor claridad en el abordaje del tema. En primer lugar, tendríamos que decir que lo que entendemos por “trabajo” es un hecho estrictamente moderno cuyas características esenciales “son las de ser una actividad desarrollada en la esfera pública, demandada, definida y reconocida como útil por otros y remunerada por aquellos que la demandan al considerarla útil”<sup>2</sup>. Con lo cual estamos en condiciones de denominar a éste “trabajo asalariado” o “empleo”, que como más adelante veremos se trata de solo un tipo singular de trabajo entre otros posibles.

En segundo lugar, una vez instaurado el modo de producción capitalista el “trabajo asalariado” se transforma en el canal directo por excelencia (¿y exclusividad?) para lograr la mentada inserción social, dado que el mismo, en tanto fuente de un ingreso monetario, permite al trabajador asalariado tanto la intervención en el mercado de bienes y servicios como la participación en distintas redes de seguridad y protección social<sup>3</sup>. Claro que como bien reafirma Bauman “solo el trabajo cuyo valor es reconocido por los demás (trabajo por el que hay que pagar salarios o jornales, que puede venderse y está en condiciones de ser comprado) tiene el valor moral consagrado por la ética del trabajo”<sup>4</sup>.

La denominada “**ética del trabajo**” hace del “empleo” la trayectoria normal para formar parte de una sociedad determinada, “el trabajo nos incorpora a esta inmensa red de intercambios que es la sociedad moderna. (...) El empleo se ha convertido así en el principal mecanismo de inclusión en las sociedades de mercado”<sup>5</sup>. Se produce así un encadenamiento empleo-ingreso-inserción que rige a lo largo de la modernidad<sup>6</sup>, con lo cual puede advertirse claramente que las dificultades en la posesión de un empleo o bien la carencia total de uno (que a su vez determina la insuficiencia de los ingresos de las personas para cubrir mínimamente las necesidades para su reproducción normal) resultan determinantes en la definición de las condiciones (oportunidades y riesgos) de los ciudadanos en relación a la inserción social de los mismos en una sociedad determinada.

Como respuesta a las primeras grandes crisis de las sociedades capitalistas veremos surgir el estado de bienestar que generará un consenso social que termine con los problemas asociados con el empleo (mediante un acuerdo corporativo en donde participan organizaciones empresariales, sindicales y el estado) por un lado, y con aquellos riesgos sociales colectivos (edificando una red de prestaciones o de servicios sociales) por otro. En términos generales,

<sup>2</sup> Zubero, Imanol (2000: 1).

<sup>3</sup> Es oportuno que aclaremos que aún dentro del capitalismo es posible distinguir diferentes modalidades bajo las cuales se produce la integración social a través de la participación en la división social del trabajo. En este sentido, las lógicas de integración social imperantes bajo un orden de regulación liberal y bajo otro de regulación bienestarista son sustancialmente diferentes. Para ello pueden consultarse los clásicos trabajos de Esping Andersen y Titmuss en los cuales se efectúa una tipificación de los diferentes modelos de estado de bienestar.

<sup>4</sup> Citado por Imanol Zubero (2000: 2).

<sup>5</sup> Zubero, Imanol (2000: 2).

<sup>6</sup> Modernidad reflexiva en Giddens (1995).

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

podemos decir que en la fase bienestarista el proceso de inserción social salió fortalecido por cuanto el pleno empleo no solo fue un objetivo de las políticas públicas sino que en muchos casos fue una realidad concreta, además mejoró las condiciones de contratación de los asalariados, como así también complementó los ingresos de las personas mediante la prestación de una vasta red de servicios sociales que por su percepción resultaban determinantes en torno a la inclusión social de los miembros de la sociedad. Cabe decir que el estado de bienestar en sus diversas variantes conocidas viene a colocar los riesgos sociales en el plano colectivo (mas precisamente estatal), en la medida que los individuos, mas allá de sus posibilidades para enfrentarlos y asumirlos, cuentan con toda una red de protecciones, tanto a nivel meso (organizaciones sindicales) como a nivel macro (estatales), descontando por cierto el propio nivel micro de protecciones que estría constituido por el propio hogar o la familia; claro que con variaciones significativas de un régimen a otro.

Llegados a este punto consideramos que es necesario revisar la teoría expuesta por Castel en relación a los factores determinantes de la inserción social de las personas, ya que bajo el modelo de organización social fundado en el keynesianismo, es decir, durante lo que conocemos como estado de bienestar, mas estrictamente bajo alguno de sus modelos de organización posibles (principalmente en los de corte meritocrático-conservador), (Esping Andersen, 1998: 48) el primero de los factores presentados adquiere preponderancia, puesto que al mismo tiempo posibilita y asegura la participación en redes estatales de seguridad y protección social.

Paulatinamente, y por diversas razones, dicho consenso se irá erosionando en grados variables de una sociedad a otra. De esta manera, la crisis del estado de bienestar coloca nuevamente los riesgos analizados en un nivel individual, produciendo un repliegue del aparato estatal de campos en los que anteriormente efectuaba algún tipo de regulación, para dejar en manos del mercado y su principio de organización: el intercambio, la regulación de la sociedad en su conjunto. De manera tal que, una vez más, el empleo, es decir, la posibilidad de mantener alquilada la fuerza de trabajo personal a un capitalista (en términos marxistas), parece transformarse en el determinante central de la inserción social, toda vez que éste resulta esencial en la obtención de un ingreso que cubra las necesidades para reproducir la fuerza de trabajo.

Podemos resumir estos *movimientos* como sigue: mientras que en el auge de los regímenes bienestaristas se dieron condiciones de “pleno empleo” y a su vez existieron fuertes regulaciones sobre el mismo, en tanto reconocimiento de las organizaciones de trabajadores (asalariados) en la negociación mediada por el estado con el sector empresarial y legislación laboral “protectora” de los trabajadores, y paralelamente se edificó (bajo distintas modalidades) una red de servicios sociales estatales que daban seguridad y protección a los ciudadanos, que en definitiva no hacen otra cosa que marcar el carácter central que adquiere el estado en la regulación del desenvolvimiento de la sociedad por una parte, y el trabajo al interior de esta por otra. Ante la crisis de estos esquemas el pleno empleo deja de ser una condición objetiva, quedando regulado casi exclusivamente por el principio de organización de la esfera económica-mercantil (Offe, 1990: 61), que tiende naturalmente a reducir el tiempo de trabajo empleado para mejorar de esta forma los niveles de productividad del capital; además se desmorona la red pública estatal de servicios sociales que aseguraba y protegía a los ciudadanos, llevando a nuevos planos la responsabilidad de construir este tipo de mecanismos aseguradores y protectores, con lo cual resultan sustancialmente modificadas las composiciones de las distintas zonas del esquema con el que analizamos la cohesión de la sociedad.

Así, en la actualidad, el contrasentido de la modernidad radica en que a la vez que el “trabajo asalariado” continúa siendo percibido como una de las principales vías de inserción social se demuestra la disminución del empleo disponible, o para decirlo en otras palabras, ha aumentado el desempleo estructural de las sociedades, lo cual determina que franjas crecientes de población se consideren “excluidas de la sociedad”, dando así lugar al fenómeno que Robert Castel denomina “desafiliación social” (Castel, 1997: 16).

En este sentido, José Luis Pérez Rey advierte sobre las consecuencias dualizadoras del mercado laboral, lo cual no solo resulta determinante para que el desempleo adquiera carácter estructural, sino para que también se generen “brechas” en la sociedad, brechas entre quienes tiene y quienes no tienen un empleo, entre los que tienen seguridades y quienes tiene una regulación más flexible (y por ende precaria), y entre quienes perciben la posibilidad de una flexibilización de sus condiciones y quienes no lo advierten de esta manera (Rey Pérez, 2004: 4 y ss.).

Tal ha sido la influencia del trabajo asalariado o empleo en las percepciones de los ciudadanos de todas partes del mundo que hoy los problemas ligados al mismo han pasado a configurar uno de los riesgos más temidos de la modernidad. De este modo se entiende que el desempleo constituya una cuestión que afecta a los individuos de todas partes y que los gobiernos procuran atender.

Desde esta perspectiva consideramos que el problema del desempleo, como una de las causales determinantes de la desafiliación social, no radica exclusivamente en las capacidades individuales de las personas para conseguir un empleo en el mercado de trabajo, sino que se trata también de una condición del desarrollo capitalista por la cual el mercado, como regulador del proceso de trabajo, tiende a economizar tiempo de trabajo para ganar en productividad (producir más en menos tiempo y con menos unidades de trabajo)<sup>7</sup>. Es por ello que nosotros consideramos que

---

<sup>7</sup> En el texto de Dante Avaro “Consumiendo desde el consenso. Una exploración sobre el proceso de trabajo y la política” puede verse una explicación de las condiciones que actualmente legitiman esta regulación; en el mismo se exponen una serie de condiciones que hacen que la sociedad acepte y legitime al mercado como regulador del proceso de trabajo, entre ellas destacan, en primer lugar, los individuos creen que el ahorro del tiempo de trabajo es un bien antes que un mal (público), en segundo lugar, los ciudadanos creen que el mercado, y las bases que posibilitan su funcionamiento son un mecanismo de asignación no solo eficiente sino que además permite una innovación organizacional y tecnológica acorde con el principio de ahorro del tiempo de trabajo, y finalmente,

continuar diseñando e implementando políticas públicas que suponen el problema del desempleo como una cuestión de incapacidades personales es simplemente un camino incorrecto o que cuando menos tiene serias limitaciones<sup>8</sup>. Esta alternativa tradicional-liberal-conservadora se viene implementando en nuestro país desde que el desempleo forma parte fundamental de la cuestión social, y es difundida bajo diferentes modalidades de subsidios condicionados y de supuestos tales como: la capacitación en oficios o la educación formal favorece la inserción laboral, es necesario crecimiento económico para la posterior expansión de la oferta de trabajo, se necesitan mayores inversiones que demanden mano de obra, etcétera.

Este tipo de políticas, junto a aquellas asistenciales que se dirigen a quienes directamente se considera que están “fuera” de la sociedad, procuran atender a las poblaciones que resultan afectadas negativamente por el desarrollo del capitalismo, que de por sí perjudica a amplias franjas de la población y de manera tan considerable como para dejarlos cada vez más próximos a la “zona de desafiliación” o bien hundiéndolos aun más en dicha situación. Obviamente no desconocemos la dificultad que implicaría tomar el camino inverso, es decir, en lugar de implementar políticas que actúen sobre las consecuencias del proceso pasar a la implementación de políticas que prevengan este tipo de situaciones, pues como bien dice Castel “parece ser mucho más fácil y realista intervenir en los efectos más visibles de un mal funcionamiento social que controlar el proceso que lo genera ya que el hecho de asumir las responsabilidades de estos efectos puede efectuarse de un modo técnico, mientras que el control del proceso exige un tratamiento político”<sup>9</sup>.

De esta manera, la continuidad de esta tendencia, que discute los “medios técnicos” que mejoran la “eficiencia del gasto social”, vela una discusión previa relacionada con los valores sociales a promover y con el tipo de sociedad que queremos, y nos está marcando un serio riesgo que debemos afrontar: la extensión y profundización de los problemas asociados al empleo, junto a la desmantelación de la red estatal de seguridad y protección social, ponen en consideración la existencia misma de la sociedad, puesto que si las franjas que se sienten aisladas de dicha sociedad son cada vez mayores la cohesión social comienza a estar seriamente amenazada por los conflictos latentes alrededor del eje integrados-desafiliados.

En esta misma línea, un trabajo reciente de P&T - Programa de Estudios sobre Población y Trabajo advierte que “lo que está en juego en la crisis es la posibilidad misma de la sociedad entre los hombres. Lo que pone en cuestión el capitalismo de fin de siglo, no es tan solo la reproducción de sus condiciones de existencia, sino las propias condiciones de la existencia social”<sup>10</sup>.

Sin embargo, es necesario que resaltemos otras cuestiones de relevancia, tales como son los fenómenos asociados a la “economía solidaria”, en donde encontramos nuevas modalidades asociadas al trabajo, como pueden ser las redes del trueque o el resurgir del cooperativismo, que del mismo modo podemos asociar a la construcción de una nueva red de seguridad y protección social en el ámbito de la sociedad civil.

Así las cosas, ante una realidad social en pleno proceso de transformación consideramos oportuno revisar, tanto desde la teoría como desde la historia y desde las políticas mismas, los comportamientos y fenómenos vinculados al trabajo y a la inserción social de una sociedad tan singular como la nuestra.

### **III. Esquemas teóricos y sus propuestas para superar la crisis**

Frente al evidente fracaso de la propuesta neoliberal, que hace del mercado el eje organizador no ya solo de las relaciones económicas sino también de las relaciones sociales en todas sus dimensiones, entran en el centro del debate una serie de propuestas que procuran avanzar ante la crisis de los esquemas bienestaristas.

Es posible decir que hay dos corrientes básicas con relación a los mecanismos mediante los cuales promover la inserción social de las personas, las cuales serán revisadas a continuación.

De una parte, tenemos la **inserción vía el mercado de trabajo**, donde ubicamos la propuesta de Rosanvallón, para quien es necesario reformular el **derecho al trabajo** mediante una superación de la visión tradicional de los derechos sociales que solo prevén beneficios para los sujetos titulares de los derechos sin ningún tipo de obligaciones a cambio. De este modo, el estado providencial pasivo debe transformarse en un estado providencial activo mediante el reconocimiento del derecho al trabajo asalariado y la promoción del mismo, solo que ahora lo hace sobre la base de un “contrato”, en cuanto el estado reclama a los beneficiarios del derecho una contrapartida “el compromiso personal del beneficiario en un rumbo de inserción” de donde se desprende la noción de “derecho individualizado”, es decir, un derecho que actúa de manera condicionante sobre los titulares del mismo promoviendo un valor central desde esta perspectiva: la responsabilidad. El estado, por su parte, se encarga de “administrar historias particulares”, en tanto prevé el hecho de que algunos individuos se encuentran en situaciones distintivas y, por ende, deben ser tratados particularmente para lograr una verdadera equidad; todo en un marco que redefine las relaciones entre el estado y la sociedad, las relaciones entre lo económico y lo social, la naturaleza de los derechos sociales, los mismos sujetos de lo social. En este camino, Rosanvallón señala dos prácticas experimentales como ejemplo, el salario mínimo de inserción

---

los ciudadanos prefieren, así lo demuestra su participación política y su frustrante experiencia en las políticas públicas, un estado mínimo (págs. 128 y 129).

<sup>8</sup> Podemos decir, y lo veremos más adelante, que dada la extensión de los problemas de empleo que se presentan en nuestro país, es posible obtener resultados positivos por la vía tradicional de creación de puestos de “trabajo”, sin embargo consideramos que llegados a un punto mas o menos estable, el mercado (aun bajo modelos de desarrollo basados en producciones intensivas en el uso de mano de obra) demostrará su incapacidad para darle empleo a todos quienes lo demanden.

<sup>9</sup> Castel, Robert (1999: 34).

<sup>10</sup> P&T – Programa de Estudios sobre Población y Trabajo (2000: 171)

francés (RMI) y las políticas estadounidenses de workfare, que en ambos casos reinterpretan los derechos sociales “en una perspectiva contractualista que articula derechos y obligaciones”, de tal modo que el estado “lo que debe manejar son cada vez más individuos particulares y cada vez menos poblaciones”. En el fondo, hay una concepción de “individuos como ciudadanos activos”, que “no solo tienen el derecho de vivir sino el de vivir en sociedad” y de ser “actor de su propio devenir”<sup>11</sup>.

Asimismo, es posible situar dentro de esta corriente a las propuestas de corte neoliberal como así también a las de corte más neoconservador, solo que a los efectos del trabajo y por la extensión de mismo no nos ocupamos de las mismas<sup>12</sup>.

De otra parte, tenemos la propuesta de **inserción social vía el desarrollo de la ciudadanía y el espacio público**, en donde situamos las ideas de Giddens<sup>13</sup> y Offe<sup>14</sup>, las cuales que se generan a partir de una fuerte crítica a la imposición de una forma de vida hegemónica y disciplinada asociada al trabajo asalariado y a la alienación a la que somete al hombre el mercado de trabajo en tanto no le queda otra cosa que “vender-alquilar su fuerza de trabajo” al capitalista para poder obtener sus medios de subsistencia y los de su familia. Desde una concepción totalmente diferente a la de Rosanvallón, estos autores, con diferencias de fondo que trataremos a continuación, conciben al trabajo como una “actividad socialmente útil”, lo cual implica la posibilidad de su desarrollo fuera del mercado formal de trabajo asalariado. En este sentido, ambos planteos están centrados sobre la autonomía como valor primordial, solo que Offe le agregará a ello la seguridad, y Giddens por su parte, la emancipación.

El esquema de **Anthony Giddens**, asentado en el conservadurismo filosófico y el socialismo, comienza con una crítica al estado de bienestar debido a que sus supuestos productivistas imponen unas pautas y costumbres de vida determinadas como así también una división de funciones entre los sexos, lo cual a su manera de ver limita la autonomía de las personas que puede recuperarse, en el período de modernidad reflexiva, a partir de una matriz de decisiones diferente (de la del estado de bienestar) que tensiona sobre cuatro áreas institucionales destradicionalizadas: la familia, el trabajo, el sexo y las generaciones, lo cual está plasmado en la idea de “bienestar positivo”. Este sistema de bienestar positivo está directamente vinculado a dos tipos de políticas que deben promoverse desde el estado. Por un lado, las políticas de vida, por las cuales los individuos ganan en emancipación y autonomía de acción en tanto se basan en el respeto de diferentes estilos de vida que conllevan a la realización de las personas: Y por otro lado, las políticas generativas, entendidas como políticas que “pretenden permitir a los individuos y los grupos que provoquen las cosas, en lugar de que las cosas les ocurran, en el contexto de las preocupaciones y los objetivos sociales globales” y que por ende están asociadas a la “defensa de la política en el terreno público (...) suministrando condiciones materiales y marcos organizativos necesarios para las decisiones de política vital que adoptan grupos e individuos en un orden social más general”. A su vez, ello debe ubicarse en el marco de un orden de post-escasez, lo que equivale a considerar perjudicial al crecimiento económico continuo, a cuestionar la ética del productivismo, y básicamente a practicar y desarrollar otros valores vitales. Dicho orden, pone también el acento sobre la “economía informal” en la medida en que, como ya dijimos, cuestiona el trabajo remunerado y los intereses puramente económicos. Finalmente, cabe resaltar, respecto de la proposición del autor inglés, la promoción de una democracia dialogante como ordenadora de las relaciones sociales en todos los ámbitos posibles, lo que guarda directa relación con la capacidad reflexiva de los individuos y la búsqueda de un “nuevo acuerdo” en torno al sistema de bienestar positivo que promueve medidas de política vital que conectan autonomía de los individuos con responsabilidades personales y colectivas, entendidas estas últimas como la capacidad de dar explicación de los motivos que condujeron a la acción (conciencia discursiva). Este punto no debe confundirnos y hacernos pensar que la propuesta es similar a la de Rosanvallón, ya que la concepción de responsabilidad de cada uno de los autores es sustancialmente diferente.

La propuesta de **Claus Offe** se sitúa en los planteos de la izquierda post-industrial y consiste en un “ingreso básico basado en la noción de ciudadanía” suficiente para cubrir un nivel mínimo de necesidades básicas, tiene centralmente dos objetivos: por un lado, mantener opciones autónomas en las personas, respecto tanto a la conducta responsable de los ciudadanos sobre sus vidas como del mercado de trabajo, promoviendo para ello la realización de “actividades útiles” por fuera del empleo formal y, por otro lado, “asegurar un nivel sustentable de riesgo” en la sociedad, que se logra a través del propio ingreso que posibilita el acceso a sistemas de seguridad social, a servicios sociales claves como la educación, la alimentación, la salud, etcétera. Desde esta perspectiva, corresponde al estado el pago del ingreso básico, universal ya que como vimos su base es la ciudadanía, que se financia mediante impuestos generales que tributan los trabajadores asalariados de manera progresiva, promoviendo así solidaridades colectivas. De esta manera, los ciudadanos obtendrán un ingreso suficiente que en consecuencia otorga a los mismos grados de autonomía en relación al tipo de decisiones vinculadas con las pautas de vida y con el trabajo tales que disminuyen las presiones que impone la sociedad a llevar un vida preestablecida o bien a tener que trabajar y emplearse bajo cualquier

---

<sup>11</sup> Las comillas de este párrafo responden a transcripciones del texto de Pierre Rosanvallón (1995): “La nueva cuestión social”, Editorial Manantial, Buenos Aires, y a una entrevista al mismo autor publicada en la Revista Tres Puntos (2002): Número 237, Buenos Aires.

<sup>12</sup> Para su análisis se pueden ver los trabajos de La Serna, Carlos y Magrini, Mariana (2001 y 2002) y La Serna, Carlos (2002).

<sup>13</sup> Tendremos en cuenta aquí los desarrollos elaborados por Anthony Giddens (1998) en “Más allá de la izquierda y la derecha”, Editorial Cátedra, Madrid.

<sup>14</sup> Las ideas son tomadas en este caso del ensayo de Claus Offe (1995): “Un diseño no productivista para las políticas sociales”, extraído del libro compilado por Rubén Lo Vuolo, *Contra la exclusión, la propuesta del ingreso ciudadano*, CIEPP/Mino y Dávila Editores, Buenos Aires, 1995.

condición. Se supone que dicho ingreso permitiría al ciudadano obtener los bienes y servicios necesarios para su subsistencia, de modo tal que lo posibilitaría a “realmente optar” entre emplearse o realizar algún otro tipo de actividad socialmente útil. Sin embargo, tal como el propio Offe se encarga de aclarar, el ingreso básico es “solo un elemento” que debe acompañarse con otro paquete de políticas para enfrentar la exclusión social y sistémica a la que quedan sometidos los ciudadanos en un marco de retroceso del bienestar social típico del desarrollo capitalista europeo de postguerra.

Indudablemente el debate y las propuestas no terminan aquí, superan ampliamente los temas aquí presentados, solo que a los efectos de este ensayo nos hemos abocado de manera general a analizar estas dos grandes corrientes.

Argentina no queda al margen de este debate en torno a la superación de la crisis de las formas bienestaristas, y de manera particular ensaya políticas y discute propuestas asociadas a los esquemas recién presentados. En el apartado siguiente nos ocuparemos de caracterizar el contexto particular en el que actúan las políticas de empleo, realizando una breve revisión del surgimiento del “bienestarismo argentino” como así también de su crisis posterior.

#### **IV. La sociedad del bienestar argentina y su crisis**

El estado de bienestar que tiene origen en nuestro país a partir de la década del cuarenta adquiere rasgos singulares que difieren de los que se presentan en algunas de las experiencias típicas europeas. En este sentido, resalta la hibridez institucional del mismo, y su construcción en base a “pseudo-compromisos”<sup>15</sup> entre las partes, donde convivían anárquicamente un discurso universalista, englobador y solidario, con una realidad fragmentada y pluralista (Barbeito y Lo Vuolo, 1992: 144).

En este marco, la legitimidad de los diversos actores y diferentes grupos corporativos se construía en base al intercambio de prebendas sobre las políticas públicas y el reaseguro del control social, razón por la cual resulta evidente que la lógica que estaba detrás de la construcción del estado de bienestar respondía a la construcción de poder político por parte de los circunstanciales gobernantes y dirigentes de las corporaciones (empresarias y sindicales), más que a una construcción social y colectiva que se expresaba en sus instituciones, todo lo cual va en desmedro del ejercicio ciudadano.

Básicamente, esta fórmula de paz se fundamentó en la obligación explícita que asume al aparato estatal de suministrar asistencia y apoyo (dinero, bienes o servicios) a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos específicos de la sociedad capitalista, dicha asistencia se suministra en virtud de pretensiones legales (derechos) otorgadas a los ciudadanos (como veremos podría leerse trabajadores asalariados). Asimismo, el reconocimiento de las organizaciones sindicales y de las corporaciones empresarias en la negociación colectiva de las reglas que regirían el desarrollo capitalista nacional fue otro de los pilares de esta organización. Se considera que ambos componentes mitigaron y limitaron el conflicto de clases, equilibrando la asimétrica relación de poder entre trabajo y capital.

Desde entonces, la política económica comenzó a estar guiada por la idea de cierto círculo mecánico y virtuoso en los mercados, que supuestamente garantizaba que tanto el empleo como el ingreso crecerían ininterrumpidamente. En este aspecto, resulta fundamental la ligazón que se produce de los trabajadores asalariados al consumo, se trata de vincular a los trabajadores (asalariados) a la producción fordista en masa<sup>16</sup>. Así, con la extensión de la condición salarial, el consumo se transforma en un indicador clave en la definición de la posición de los ciudadanos dentro del amplio espectro de trabajadores asalariados, en otras palabras, los bienes y servicios a los que se accedía determinaban un status, diferenciaban y delimitaban (posiciones), dentro del extenso grupo de trabajadores y de la sociedad misma.

Por el lado de las salidas del subsistema político-administrativo, las políticas sociales fueron organizadas mediante la agregación de cuerpos autónomos de esquemas de seguro social. Este tipo de arreglo institucional, combinado con el pleno empleo de la fuerza de trabajo, supuestamente garantizaba la total cobertura de la población en materia de beneficios sociales (Lo Vuolo, 1993: 181 y ss.).

De este modo, el estado de bienestar actuaba efectivamente sobre los dos aspectos centrales que definen las zonas de la vida social: sobre el mercado de trabajo (asalariado), por ejemplo mediante legislaciones sobre los montos y las condiciones de contratación, o bien reconociendo a las corporaciones sindicales en la negociación colectiva; y construyendo una red de seguridad y protecciones sociales, que incluía a instituciones diversas que reemplazaban a las que hasta entonces tenían los ciudadanos, se trataba de una red de servicios sociales que se extendía a toda la población aunque no sobre una base de igualdad (más bien creemos que se trató de un esquema meritocrático).

En cierta manera, podemos decir que la particularidad de este mecanismo de doble entrada esta dada por cuanto el acceso a estos ingresos o beneficios no salariales estuvo atado a la posesión de un empleo formal (claros ejemplos de ello lo constituyen el sistema jubilatorio y el sistema de obras sociales). Se constituye así una **doble atadura** sobre el empleo o trabajo asalariado, una que tiene que ver con que es la única posibilidad de percibir un ingreso para quienes solo son propietarios de su fuerza de trabajo, y otra con que se constituye en la vía de acceso a la red de seguridad social

---

<sup>15</sup> Rubén Lo Vuolo (1998: 187) utiliza esta expresión para dar cuenta de las desigualdades de poder que existían entre quienes acordaban y para marcar la particularidad de los intereses negociados (antes que la generalización de los mismos). Ver Lo Vuolo, Rubén (1998), ¿Una nueva oscuridad?, Estado de bienestar, crisis de integración social y democracia, en La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al estado neoconservador, Rubén Lo Vuolo y Alberto Barbeito (coordinadores), CIEPP/Miño y Dávila editores, Buenos Aires, 1998.

<sup>16</sup> Al respecto pueden consultarse los trabajos de Dante Avaro, “La economía: más acá de la justicia. La política: más allá de la libertad” y “Consumiendo desde el consenso. Una exploración del proceso de trabajo y la política” y de Luis Enrique Alonso, “Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial”.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

estatal (servicios sociales). En este sentido, dos de los principales estudiosos del estado de bienestar en nuestro país, como lo son Alberto Barbeito y Rubén Lo Vuolo, afirman “las políticas asistenciales dirigidas a los grupos no integrados al mercado laboral aparecen como un elemento residual en esta dinámica”<sup>17</sup>.

Posteriormente, “si el salario social se financia y distribuye en base al salario directo, incorpora las tendencias de este último a su propia dinámica y pierde la posibilidad de volverse un instrumento anticíclico”<sup>18</sup>. En otras palabras, bajo este esquema no resulta extraño pensar que cuando resultaran situaciones de desempleo muchas personas dejarían de acceder a determinados servicios sociales que el estado brindaba.

Más allá de esta vulnerabilidad del especial régimen bienestarista nacional, en Argentina el proceso de construcción de la “sociedad salarial” (Castel, 1997: 14) determinó la integración de amplios sectores de la población, mientras que evidenció una tendencia a disminuir tanto la zona de vulnerabilidad como así también la de desafiliación. Este resultó de una determinada administración política del proceso que podríamos denominar inclusiva o integrativa, que comienza a caer bajo cuestionamiento hacia mediados de los 70, para resultar definitivamente reemplazado por una nueva lógica de administración política a principios de la década del 90 que por el contrario se caracteriza por la desafiliación a la que somete a vastos sectores de la población.

Este arreglo organizacional, que reconocía al estado como el actor central en la organización de la sociedad, entra en un proceso de crisis que podemos interpretarlo como la crisis misma de los aspectos que facilitan la instauración del particular tipo de régimen bienestarista argentino. Sin embargo, es oportuno advertir que no estamos frente a la desaparición misma del estado de bienestar o ante su completo desmantelamiento, en todo caso desde nuestra posición consideramos que lo que se produce es una modificación sobre el tipo de régimen del estado bienestarista, pasando de uno del tipo meritocrático-conservador (con algunos servicios universales) a otro del tipo residual-liberal que conserva desviaciones propias de su conformación histórica. En este sentido, Rubén Lo Vuolo advierte que “la transformación aplicada en los últimos años pretende transformarlo (al modelos de protección social o estado de bienestar) de forma abrupta en una copia del modelo liberal-residual. El resultado es una patética caricatura.”<sup>19</sup>

La significación que le damos a esta crisis en relación a lo dicho anteriormente es la siguiente, por una lado, el estado deja de regular aquellas cuestiones relacionadas con el empleo de las personas, dejando que el principio del intercambio propio del subsistema económico sea quien determine o regule su “nivel óptimo” u “eficiente”, proceso conocido también como de “**flexibilización laboral**” y que implica a grandes rasgos la pérdida por parte de los trabajadores de las seguridades que en la fase bienestarista el empleo aportaba (propias como los ingresos y la estabilidad y atadas como los beneficios sociales).

Y por otro lado, respecto de la red de seguridad y protección social, produce una retracción de los mismos y una transferencia hacia jurisdicciones de gobierno inferiores (provincias y municipios), que focalizan las prestaciones sobre los agentes a los cuales es necesario asistir debido a los efectos negativos del proceso de modernización en curso, perseverando el acceso a ciertos servicios a quienes tienen un empleo formal, aunque también permitiendo la construcción (en otros niveles) de nuevas redes de seguridad y protección social.

En términos más generales, nos permitimos decir que la crisis del singular estado de bienestar argentino determina que el estado desregule ciertos aspectos relacionados con lo laboral y desmantele (en parte) la red de servicios sociales que complementaba el ingreso de los trabajadores, pero no deje de asumir la función de ser el garante del empleo para toda la ciudadanía. Así las cosas, la centralidad del “trabajo asalariado” en lo que se refiere a la organización de la vida de las personas permanece (¿permanecerá?) en las percepciones sociales, tanto a nivel individual como en organizaciones colectivas y en el propio estado<sup>20</sup>, en la medida en que tanto a nivel macro, meso y micro, al menos desde las percepciones más comunes, el empleo resulta determinante par la integración de las personas<sup>21</sup>. Este aspecto resulta de suma importancia debido a que coadyuva a originar el *contrasentido* de la etapa moderna que en la actualidad vivimos: mientras el “trabajo asalariado” o empleo continua siendo uno de los principales canales para lograr la inserción social de los miembros de una sociedad determinada, fundamentalmente para aquellos que solo son propietarios de su fuerza de trabajo, los principios organizacionales que regulan en este momento a la sociedad no generan puestos de trabajo asalariado para todos quienes quieren emplearse, sino que más bien tienden a expulsar personas del proceso de trabajo (ya que como vimos el mercado procura ahorrar tiempo de trabajo para ganar en productividad), mientras que por consiguiente la participación de la red de seguridad y protección asociada al empleo se da en un cuerpo menor de ciudadanos. En este sentido, La Serna apunta que si bien vivimos un notable cambio de escenario sociopolítico la “ética del trabajo” continúa funcionando como regulador de la dialéctica inclusión-exclusión social (La Serna, 2001: 30).

A pesar de esto, no debemos perder de vista el “emergente” desarrollo de *nuevas regulaciones*, hablamos en este caso de lo que se denomina “economía solidaria” o “economía social”, es decir, una construcción social que posibilita a

<sup>17</sup> Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén (1992: 121).

<sup>18</sup> Barbeito y Lo Vuolo (1992: 153).

<sup>19</sup> Lo Vuolo, Rubén (2001: 150).

<sup>20</sup> Esta tendencia puede deducirse del análisis de las políticas implementadas en el campo del empleo y de aquellas que procuran dar respuesta a los distintos inconvenientes asociados a los problemas en el mercado laboral.

<sup>21</sup> Esto no implica que desconozcamos la influencia de nuevos factores en las percepciones sociales sobre las vías alternativas de inserción social. Para ello puede consultarse La Serna, Carlos, (2002): Modernidad excluyente, trabajo y transformaciones institucionales, trabajo presentado en las Jornadas de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

## **Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

la ciudadanía la participación tanto en actividades productivas por fuera del mercado de trabajo formal en torno al proceso de trabajo, como en las redes de seguridad y protección social del ámbito de la sociedad civil.

Lo que está en el fondo de todo esto es la dinámica del sistema social, la misma determina que los desafiliados del sistema aumenten su proporción. Teniendo en mente el esquema presentado, esta lógica determina que sean cada vez más quienes forman parte de la zona de desafiliación, a la vez que la vulnerabilidad se extiende sobre una cantidad de personas que hasta hace poco parecía simplemente impensable, quedando finalmente una pequeña zona de incluidos plenos, lo cual determina un permanente conflicto latente entre los mismos, que amenaza la cohesión misma de la sociedad.

Por esta sencilla razón comprendemos que segmentos cada vez más numerosos se sientan “excluidos” de la sociedad, en definitiva, no nos resultan extraños los graves déficits en lo que respecta a la inserción social de la población y las alarmantes condiciones de pobreza, tanto por su extensión a mayor cantidad de ciudadanos, como así también por su profundidad (los pobres son cada vez más pobres). Resta ver que resultados arrojaron estos nuevos mecanismos reguladores que suplantaron el esquema bienestarista inicial. Veamos ahora esta situación.

### **V. Los resultados sociales del neoliberalismo**

Podemos ilustrar las dificultades de la sociedad argentina para continuar promoviendo la inserción de los ciudadanos mediante las instituciones y prácticas propias del modelo bienestarista-industrial a partir de los indicadores de pobreza e indigencia, como aquellos propios del mercado laboral, los cuales constituyen elementos apropiados para este objetivo.

La adopción de este nuevo esquema organizativo, más allá del momento en el que ubiquemos su inicio, toma claros rasgos durante la década del noventa bajo la influencia de las recomendaciones del Consenso de Washington, que en nuestro país se materializan en el Plan de Convertibilidad de 1991. A grandes rasgos se trató de un programa de desregulación del sector económico (tanto de mercado de bienes o servicios como de empleo), privatización de empresas públicas, focalización del “gasto social” y descentralización de otros servicios sociales. Lo que nos interesa mostrar en este punto son las transformaciones asociadas factores determinantes de la inserción social: el empleo y la red de seguridad y protecciones sociales.

Con relación al tema del empleo, la tendencia que muestra esta fase de la modernidad esta marcada por los siguientes elementos: aumento del desempleo estructural, creciente precarización laboral, inestabilidad laboral, aumento del mercado de trabajo informal, reducción del salario real de los trabajadores, etcétera. Podríamos decir que todo ello resulta de las transformaciones vividas sobre este campo. En este sentido, las reformas llevadas a cabo en el ámbito laboral, la denominada “flexibilidad laboral”, se dirigen a alterar las regulaciones sobre el empleo que habían sido originadas durante la fase bienestarista, esto implica, los niveles salariales, las negociaciones colectivas, los despidos, y los términos de las contrataciones entre otros aspectos. A esto debemos sumarle que el modelo de desarrollo adoptado no mostró en ningún momento la capacidad para generar puestos suficientes de trabajo asalariado para todos quienes los demandaban, puesto que ni si quiera en el período de fuerte crecimiento se logró disminuir significativamente los niveles de desempleo alcanzados en los períodos recesivos.

Todo ello, de más está decir, generó una situación en la cual los desempleados pasaron a conformar un sector de considerable importancia y de difícil reversión. Además, la cantidad de personas con algún tipo de dificultad en relación con el tema laboral es también creciente, ya sea por la insuficiencia de los ingresos que obtienen, o bien porque la cantidad de tiempo trabajado les resulta insuficiente. Estas trayectorias, resultantes de la propia dinámica organizativa de la sociedad, hacen que la participación estable en el mercado de trabajo asalariado se transforme en una excepción antes que en la “regla”, tal cual en el período bienestarista. Por su parte, los que participan precariamente de la división social del trabajo (asalariado) y los que directamente son expulsados por este mercado, o bien ya son parte de los inactivos, se convierten en los grupos más considerables con carácter de permanentes o estructurales.

Esto tiene que ver con aquel riesgo que indicábamos anteriormente y que Beck también remarca, esto es, el capitalismo destruye trabajo y pone en riesgo su propia legitimidad, advirtiendo la necesidad de extender la democracia más allá de la sociedad del trabajo (Beck, 1998: 92 y 93).

Podemos ahora revisar las estadísticas que reflejan esta compleja situación del empleo en nuestro país en los últimos años<sup>22</sup>.

Tasa de	Indicadores laborales		
	Total de los 28 aglomerados urbanos		
	Mayo		
	2001	2002	2003
<b>Actividad</b>	42.8	41.8	42.9
<b>Empleo</b>	35.8	32.8	36.2
<b>Desocupación</b>	16.4	21.5	15.6
<b>Subocupación demandante</b>	9.6	12.7	13.5
<b>Subocupación no demandante</b>	5.3	5.9	5.4

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC (EPH Mayo de 2003 y 2002).

<sup>22</sup> Es conveniente aclarar que tomamos la definición de los conceptos y tasas utilizados en estas estadísticas por el propio Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

Esta situación nos marca claramente las dificultades que actualmente tienen los ciudadanos para integrarse formal y plenamente en el proceso de trabajo, ya que si solo tomamos en cuenta este “mercado formal”, la sumatoria de los desocupados y de los subocupados nos indica que aproximadamente un 35% de la población que quiere trabajar tiene problemas para hacerlo, situación que resulta de más delicada aun si tenemos en cuenta el alto grado de informalidad de nuestra economía y los efectos de incorporar a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados<sup>23</sup> como personas empleadas<sup>24</sup>.

**Evolución de las principales tasas a lo largo de la última década**

Tasa de	Total de los 28 aglomerados urbanos											
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Actividad</b>	39.8	41.5	41.1	42.6	41.0	42.1	42.4	42.8	42.4	42.8	41.8	42.9
<b>Empleo</b>	37.1	37.4	36.7	34.8	34.0	35.3	36.9	36.6	35.9	35.8	32.8	36.2
<b>Desocupación</b>	6.9	9.9	10.7	18.4	17.1	16.1	13.2	14.5	15.4	16.4	21.5	15.6
<b>Demandante</b>							8.4	8.9	9.5	9.6	12.7	13.5
<b>No demandante</b>							5.2	4.8	5.0	5.3	5.9	5.4

Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC (EPH correspondiente al mes de mayo de cada año) con excepción de las tasas de subocupación demandante y no demandante para el año 1998 que corresponde a la EPH de octubre de ese año. Demandante y No demandante refieren a la subocupación.

La evolución de estas tasas nos muestra un escenario sumamente complejo puesto que mientras que la tasa de actividad permanece oscilando entre dos y tres puntos porcentuales, la tasa de empleo muestra una caída significativa (que repunta a partir de la incorporación de los beneficiarios del PJJHD como empleados), esto es, mientras que los económicamente activos respecto de la población total puede decirse que permanecen constantes, los ocupados respecto de la población total muestran una clara disminución, lo cual ayuda a explicar las subsiguientes tasas de desocupación y subocupación.

Con respecto a las redes de seguridades y protecciones sociales, lo que observamos es una redistribución de las responsabilidades entre distintas esferas. Por una parte, se produce el desmantelamiento de determinados servicios sociales (privatizaciones de los servicios de telefonía, de gas, de energía eléctrica, de agua, etcétera) que conformaban el sistema bienestarista, a la vez que otros son delegados hacia los niveles provinciales de gobierno, con lo cual quedan un delimitado espacio de acción para el poder central. En este sentido, los principales servicios sociales que fueron transferidos hacia las provincias han sido el sistema educativo y el sistema de salud, que a su vez las provincias han delegado en ciertos casos responsabilidades hacia los municipios, no siempre con los recursos necesarios. Paralelamente, en las tres esferas de gobierno se vislumbran políticas sociales que, como ya dijimos actúan sobre las consecuencias negativas inmediatas del proceso de modernización vivido y que procuran “identificar” quienes son susceptibles de ser “beneficiados” por los programas sociales, cuya justificación radica, entre otros aspectos curiosos, en las “bondades” de la “teoría del derrame”, cuyo supuesto es que el crecimiento económico sostenido logrará hacer rebalsar la copa y distribuir sus beneficios sobre toda la población, mientras tanto, hoy al que no lo hace morir de sed le produce un efecto alucinógeno (bastante realista) que hace crecer permanentemente la copa y cerrar bruscamente el grifo.

Por otra parte, los ciudadanos procuran construir nuevas redes de seguridad y protección social, ya que como bien postula Castel no podemos pensar al individuo sin apoyos o soportes, ciertas regulaciones que conforman los soportes a partir de los cuales pueden desarrollar algún margen de autonomía<sup>25</sup>. De este modo emergen regulaciones que, en el ámbito familiar o barrial, o bien en nuevas organizaciones colectivas, tales como pueden ser la red del trueque, los movimientos cooperativos o las organizaciones voluntarias y no gubernamentales, procuran en cierto sentido reemplazar a la amplia red de seguridad y protección social estatal que el régimen bienestarista prestaba a los ciudadanos.

En esta dimensión, lo que observamos son tendencias contrapuestas, aunque según la perspectiva que hemos adoptado el proceso resulta comprensible. Mientras que por una parte asistimos a la desmembramiento de la red estatal de seguridad y protección social, por la otra emergen nuevas solidaridades colectivas que procuran reemplazarla; aunque no sin dificultades y en el marco de un proceso que conduce a gran parte de la ciudadanía hacia zonas de vulnerabilidad, profundizando el aislamiento de los desafiliados.

A propósito podemos revisar los diferentes indicadores de la pobreza en nuestro país para los últimos años según las mediciones del organismo oficial, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> En adelante PJJHD, plan jefes y jefas, plan jefes/as o programa.

<sup>24</sup> Las estimaciones de la incorporación de los beneficiarios del PJJHD que realizan una contraprestación como empleados determinan que de no haberlos tomado como empleados la tasa de desempleo para octubre de 2000 sería del orden del 23,6%, es decir 5,8 puntos porcentuales mayor. Fuente: “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: impacto y características de los beneficiarios”, Siempro-Consejo Nacional de Políticas Sociales. Buenos Aires, febrero de 2003.

<sup>25</sup> Castel, Robert, (1999: 4 y 13).

<sup>26</sup> En este caso adoptamos también los conceptos utilizados por del INDEC.

<b>Incidencia de la pobreza y de la indigencia</b>				
<b>Año</b>	<b>Total Urbano</b>			
	<b>Línea de Indigencia</b>		<b>Línea de Pobreza</b>	
	<b>Hogar</b>	<b>Personas</b>	<b>Hogar</b>	<b>Personas</b>
<b>2002</b>	18.0	24.8	41.4	53.0
<b>2003</b>	17.9	26.3	42.6	54.7

Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC (EPH Mayo de 2003 y 2002).

También podemos observar como determinados sectores puntuales de la población resultan más afectados que otros grupos, veamos en este caso los niños menores de 14 años.

<b>Incidencia de la indigencia y de la pobreza en la población menor de 14 años de edad</b>				
<b>Total de los 28 aglomerados urbanos</b>				
<b>Pobres indigentes</b>	<b>Pobres no indigentes</b>	<b>Total de pobres</b>	<b>No pobres</b>	<b>Menores sobre población total</b>
36.9	33.4	70.3	29.7	24.3

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC (EPH Mayo 2002).

Mientras que cuando tomamos la población total, la pobreza afecta al poco más de la mitad de la población, en el caso de los menores de 14 años esta condición afecta a más del 70% de este grupo etareo, de manera similar la indigencia, que se extiende sobre casi un cuarto de la población (24.8%), en el caso de los niños (menores de 14 años) repercute sobre casi el 37% de los mismos, lo cual los coloca en una delicada situación de cara a su desarrollo futuro.

Una combinación de estas dos circunstancias que hoy padece la mayoría de la población argentina podemos obtenerla en el siguiente cuadro.

**Indicadores demográficos de ocupación e ingresos de los hogares según condición de pobreza**  
**Total de los 28 aglomerados urbanos (EPH Mayo de 2002)**

<b>Tipo de hogar</b>	<b>Promedios por hogar</b>									
	<b>Hogares (%)</b>	<b>Ingreso hogar (\$)</b>	<b>Ingreso persona (\$)</b>	<b>Población</b>	<b>Menores de 14 años</b>	<b>Mayores de 64 años</b>	<b>Ocupados</b>	<b>Desocupados</b>	<b>Inactivos</b>	<b>Preceptores de Ingreso</b>
<b>Pobres indigentes</b>	18.0	146	31	4.76	1.78	0.14	0.87	0.70	3.19	1.07
<b>Pobres no indigentes</b>	23.4	420	101	4.16	1.24	0.28	1.15	0.38	2.63	1.52
<b>Total pobres</b>	41.4	301	68	4.42	1.47	0.22	1.03	0.52	2.87	1.32
<b>No pobres</b>	58.6	1114	403	2.77	0.44	0.44	1.15	0.16	1.46	1.66
<b>Total hogares</b>	100.0	806	233	3.46	0.86	0.36	1.13	0.29	2.04	1.58

(1) Fueron excluidos los hogares que "No saben o no responden ingresos" (13% de hogares).

<b>Tipo de hogar</b>	<b>Tasa de actividad</b>	<b>Tasa de desocupación</b>
<b>Pobres indigentes</b>	33.0	44.4
<b>Pobres no indigentes</b>	36.8	25.0
<b>Total pobres</b>	35.0	33.6
<b>No pobres</b>	47.3	12.3
<b>Total hogares</b>	41.7 (2)	21.4 (2)

(2) Calculadas sobre el total de hogares.

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

La interpretación que realizamos de estos datos es la que sigue: si bien tenemos menos hogares bajo condiciones de pobreza, hay más población en condiciones de pobreza puesto que como podemos ver el promedio de personas por hogar, en el caso de hogares pobres (indigentes y no indigentes) es significativamente mayor. Además, esta condición de pobreza (por ingresos) está fuertemente determinada por cuanto los pobres tienen tasas de actividad menores que lo no pobres y tasas de desocupación mucho mayores que las de estos otros, lo que determina que sea menor la cantidad de preceptores de ingresos en los hogares pobres que en los no pobres, cuyos ingresos tienen que distribuirse entre mayor cantidad de personas (de allí los menores ingresos promedio por persona en los hogares pobres). Igualmente, la baja

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

cantidad de preceptores de ingreso se ve influenciada por la composición de los hogares pobres, en donde podemos apreciar muchos inactivos, pocos ocupados y más desocupados en comparación con los hogares no pobres.

Siguiendo con estas observaciones, podemos apreciar como en períodos de crecimiento económico marcado tampoco se lograron revertir los niveles de desempleo alcanzados, como así tampoco disminuyeron fácilmente (léase por mero crecimiento económico) los niveles de pobreza a los que se llega en las fases recesivas del ciclo económico, aunque en este caso tendríamos que advertir la recuperación que se da al inicio del período de reformas estructurales con respecto a los índices a los que se había llegado en el momento del estallido hiperinflacionario de finales de la década del 80.

**Variación anual de PBI y niveles de desempleo**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>PBI (%)*</b>	-1.8	10.6	9.6	5.7	5.8	-2.8	5.5	8.1	3.9	-3.0	-0.5	-4.5
<b>Desempleo•</b>	8.6	6.9	6.9	9.9	10.7	18.4	17.1	16.1	13.2	14.5	15.4	16.4

\* Variación anual porcentual.

• Corresponde a la EPH correspondiente al mes de mayo de cada año para los 28 aglomerado urbanos.

Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC y del CEI (Centro de Economía Internacional).

**Evolución de las personas en situación de pobreza e indigencia (Gran Buenos Aires 1989-2002)**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Pobreza</b>	25.9	42.5	28.9	19.3	17.7	16.1	22.2	26.7	26.3	24.3	27.1	29.7	32.7	49.7	51.7
<b>Indigencia</b>	8.0	12.5	5.1	3.3	3.6	3.3	5.7	6.9	5.7	5.3	7.6	7.5	10.3	22.7	25.2

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

Todo ello pone en duda aquella condición esgrimida desde sectores ortodoxos que sostienen que para distribuir es necesario primero crecer económicamente, y que el mercado, con sus propios mecanismos de regulación, se encargará de dirigir este proceso. Las condiciones que acabamos de presentar nos muestran que en períodos que podemos considerar de fuerte crecimiento (promedio del 6% anual entre 1991 y 1997), en general, la situación de la ciudadanía en relación con el empleo y la pobreza no siguió la dirección que marca el crecimiento económico.

Es por esto que a lo largo de la década del noventa, aunque con mucha mas fuerza de 1995 en adelante, momento en el que el desempleo se transforma en uno los problemas centrales de cara a la ciudadanía y por ende en uno de los ejes de demanda de políticas públicas, se vienen ejecutando diferentes políticas en este campo. Políticas que a grandes rasgos podemos coincidir con diversos autores en caracterizar en 'políticas activas' y 'políticas pasivas' de generación de empleo, pasando en lo sucesivo a centrarnos en el análisis de las denominadas activas (sea que se encuentren en una fase de implementación o bien de propuesta o proposición).

### **VI. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados<sup>27</sup>**

Como vimos, en el transcurso de la década del noventa asistimos a un considerable crecimiento de los niveles de desempleo y a una marcada extensión y profundización de las situaciones de pobreza, que en el corto camino recorrido en este nuevo siglo, más precisamente a fines de 2001, dejó traslucir una aceleración de la tendencia en la cual seguramente tuvieron que ver una serie de factores entre los que sobresalen la salida de la convertibilidad con una devaluación descontrolada, la inestabilidad e inseguridad institucional, la continuidad de la recesión económica, etcétera<sup>28</sup>.

La gravedad la situación reclamaba soluciones urgentes y durante el breve paso de Adolfo Rodríguez Saá por la presidencia de la nación se comenzó a diagramar como respuesta a la crisis socioeconómica vivida un programa de política social denominado Plan Jefes y Jefas de Hogar, sin embargo su corta permanencia en el cargo no permitió que esta política superara la fase de diseño. Posteriormente con la llegada a la presidencia de Eduardo Duhalde y tras llevar a cabo lo que se denominó el Dialogo Argentino o la Mesa de Diálogo Argentino, se acordará en la necesidad urgente de transferir recursos hacia los sectores más desfavorecidos por medio de un política que, si bien retoma de manera muy general el espíritu de la diagramada por el equipo de gobierno de Rodríguez Saá, difiere sustancialmente en cuanto a la lógica política y administrativa del programa<sup>29</sup>, dando lugar así a la creación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Actualmente, la administración del presidente Néstor Kirchner prosigue con la aplicación del plan tal cual estaba funcionando, aunque es posible percibir una clara tendencia de introducción de 'ajustes incrementales' básicamente en lo que respecta a las contraprestaciones previstas por el plan.

<sup>27</sup> La información que se presenta a continuación surge básicamente de la legislación que crea (Decreto 565/2002) y regula el Programa (Resolución 312/2002), como de sus normas complementarias y modificaciones.

<sup>28</sup> No desconocemos que algunos los sucesos que se dieron en diciembre de 2001 en Capital Federal y Gran Buenos Aires estuvieron manipulados políticamente y fueron utilizados para desestabilizar el gobierno de la Alianza, de todos modos estamos convencidos de que el agravamiento de las situaciones de pobreza y desempleo era real.

<sup>29</sup> Para ver una descripción de las diferencias entre el programa de Rodríguez Saá y el de Duhalde ver el trabajo preparado por Carlos La Serna y Leticia Echevarri "Análisis comparativo Québec-Argentina en el campo de políticas de ingreso. Plan Jefes/Jefas de Hogar, IIFAP, Córdoba, 2002.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

La importancia de analizar esta política tiene que ver, a nuestro modo de ver, con dos cuestiones centrales: una, que se constituye en el principal instrumento de política social del actual gobierno, y otra, que resulta de poner en el centro del tablero la cuestión del empleo o trabajo asalariado y la inserción social.

En este sentido, en el considerando del Decreto 565/2002 que crea el Programa Jefes y Jefas de Hogar encontramos los siguientes fundamentos: reconocer el Derecho Familiar de Inclusión Social, asegurar un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas, garantizar la protección integral de la familia y asegurar el acceso de los hijos que se encuentren en las condiciones previstas a la educación formal y propiciar, en su caso, la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados a la mentada educación, o su participación en cursos de capacitación, que coadyuven a su futura reinserción laboral, todo lo cual reconoce como finalidad superar la situación de desprotección de hogares, cuyos jefes se encuentran desocupados.

Es necesario aquí advertir sobre las múltiples definiciones adoptadas respecto al fin y a los objetivos del programa analizado. En este sentido, nos encontramos con alusiones a “derecho de inclusión familiar”, “asegurar un mínimo ingreso”, “garantizar la protección integral”, “superar la situación de desprotección de hogares”, lo cual dificulta el análisis del programa ya que sería de suma complejidad evaluar cada uno de los aspectos presentados, para los cuales tampoco se cuenta con parámetros que hagan las veces de metas o de situación inicial de la cual se parte (línea cero).

En este sentido advertimos que en el contexto de grave crisis por el que atraviesa el país, afectado por niveles de pobreza extrema y por una profunda parálisis productiva, el decreto considera obligatorio la instrumentación de medidas necesarias y adecuadas para **paliar** la difícil situación por la que atraviesa un importante sector de la población; a lo cual agrega la importancia de **promover** una transferencia de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos hacia los sectores que menos tienen, para **contribuir** a una mayor equidad y **promover** un desarrollo económico social sustentable; por lo cual el programa establece el goce del Derecho Familiar de Inclusión Social. Además, añade el decreto, la universalización del Plan Jefes y Jefas de Hogar tiene el **fin** de asegurar un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas, y que en tal sentido es necesario **garantizar** la protección integral de la familia y **asegurar** el acceso de los hijos (que se encuentre en las condiciones previstas por el decreto) a la educación formal y **propiciar**, en su caso, la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados a la mentada educación, o su participación en cursos de capacitación que coadyuven la futura reinserción laboral. Adicionando que finalmente que este mecanismo tiene por **fin** superar la situación de desprotección de hogares, cuyos jefes se encuentren desocupados.

En lo que respecta a los principios de operación del programa, el mismo considerando establece los siguientes aspectos: deberá operar de manera descentralizada y con activa participación de los actores sociales de cada una de las jurisdicciones, y la evaluación y monitoreo de los proyectos deberá contar con la participación de las organizaciones sociales, garantizando la eficiencia y la transparencia de los mismos. A lo cual tenemos que agregar el principio de universalización ya mencionado.

Otros aspectos interesantes para analizar lo constituyen el beneficio al que acceden los beneficiarios del programa, los requisitos que deben cumplir para acceder al mismo, las incompatibilidades (y compatibilidades) y las contraprestaciones.

En primer lugar, hay que decir que el programa está dirigido a jefes o jefas de hogar con hijos de hasta dieciocho (18) años de edad, o discapacitados de cualquier edad, o bien a hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se halle en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país (Artículo 1, Decreto 565).

En segundo lugar, los postulantes deberán inscribirse, gratuitamente, en la municipalidad de la jurisdicción en la que residan, o bien en las oficinas que ésta autorice a tal efecto, las cuales procederán a llenar el Formulario Único de Inscripción (Resolución 312). Para lo cual deberá acreditar las siguientes condiciones:

- La condición de jefe o jefa de hogar en situación de desocupado, mediante simple declaración jurada;
- Hijos a cargo mediante la presentación de la correspondiente partida de nacimiento del o de los menores, o certificación del estado de gravidez expedido por un centro de salud municipal, provincial o nacional;
- Escolaridad en condición de alumno regular del o de los hijos a cargo menores de dieciocho (18) años de edad, mediante certificación expedida por el establecimiento educativo;
- Control sanitario y cumplimiento de los planes nacionales de vacunación del o de los hijos a cargo, menores de 18 años de edad, mediante libreta sanitaria o certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional;
- La condición de discapacitado de o de los hijos a cargo, mediante certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional;
- Residencia permanente en el país, en el caso de ciudadanos extranjeros, mediante Documento Nacional de Identidad argentino;
- Para el caso de los jóvenes, su condición de desocupado mediante simple declaración jurada; y
- Para los mayores de sesenta (60) años de edad, su condición de desocupado mediante simple declaración jurada y no haber accedido a ningún beneficio previsional. (Artículo 5, Decreto 565)

De este modo el programa pretende asegurar la concurrencia escolar de los hijos menores de 18 años de edad, así como el control de salud de los mismos; la incorporación de los beneficiarios a la educación formal; su participación en

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

cursos de capacitación de coadyuven a su futura reinserción laboral; y su incorporación en proyectos productivos o servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional. (Artículo 3, Decreto 565).

En tercer lugar, el beneficio que establece el programa constituye un pago mensual, directo e individualizado con la extensión del comprobante pertinente (Artículo 11, Resolución 312), de ciento cincuenta pesos (\$150) a cada titular que cumpla con las condiciones establecidas para ser posible beneficiario del programa (Artículo 4, Decreto 565). Dicho beneficio será compatible con la percepción, por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, de becas estudiantiles o transferencias de otro programa social, por montos menores al de aquellos o ayudas alimentarias (Artículo 6, Decreto 565), como así también con la participación de los beneficiarios en actividades de capacitación de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (M.T.E. y S.S.) que no tengan becas o contraprestaciones dinerarias a favor de los participantes (Artículo 3, Resolución 312). En cambio, resulta incompatible con la participación, por parte de los desocupados, de algún otro programa de empleo del M.T.E. y S.S., de otros programas de empleo provinciales o municipales, como así también con la percepción de prestaciones previsionales de cualquier naturaleza, prestaciones por desempleo, o pensiones no contributivas (Artículo 3, Resolución 312)

Por último, se prevé que la participación de los beneficiarios, como contraprestación del beneficio recibido, en actividades de capacitación o comunitarias, la cual no podrá tener una dedicación horaria inferior a cuatro (4) ni superior a seis (6) horas diarias (Artículo 12, Resolución 312).

En lo que se refiere al esquema organizativo del programa, identificamos cinco actores centrales que intervienen en alguna instancia del programa, que simplemente mencionaremos: el M.T.E. y S.S., los municipios, los Consejos Consultivos Municipales, Barriales o Comunales, el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control, y las provincias, de acuerdo a lo dispuesto por el Decreto 565/2002 que crea el programa y la Resolución 312/2002 que reglamenta dicho programa.

En lo que se refiere al financiamiento del programa se establece que se atenderá con los créditos asignados y que se asignen e el Presupuesto Nacional, facultando a la Secretaría de Hacienda para reasignar las partidas presupuestarias necesarias para cubrir los gastos operativos destinados a la inmediata puesta en marcha y posterior desenvolvimiento del programa (Artículo 15, Decreto 565). De aquí puede seguirse la dificultad que existe para “redistribuir” recursos o ingresos, toda vez que ello implicaría tener en cuenta no solo el destino de los fondos sino su origen, y en tanto no se atienda el PJJHD con fondos ocasionados por la recaudación impositiva de aquellos impuestos que claramente gravan a la población con mayores recursos (económicos en este caso) difícilmente se pueda hablar de redistribución de los ingresos.

Actualmente, según información publicada por el M.T.E y S.S., los beneficiarios del programa al mes de junio serían 1.978.149, lo cual nos dice que mensualmente están comprometidos para la ejecución del programa trescientos millones sesenta y cinco mil cuatrocientos veintinueve pesos con ochenta y un centavos (\$300.065.421,81), número que surge de multiplicar el número de beneficiarios por el beneficio mensual recibido (\$150 por 1.978.149) lo cual da un subtotal de \$296.722.350 más el pago realizado por comisiones bancarias que asciende a \$1,69 por beneficiario que arroja otro subtotal de \$3.343.071,81.

Otro punto interesante para el análisis lo constituye el carácter temporal del plan, puesto que se prevé la aplicación del programa mientras dure la Emergencia Ocupacional Nacional, en vigencia hasta diciembre de 2003. Esto significa que una vez superada dicha emergencia (o cuando menos no renovada parlamentariamente) podría suspenderse la ejecución del programa, hecho que de por cierto no es nada fácil, ya que si bien puede declararse superada por un decreto o una ley suponemos de difícil realización en la realidad de las personas, entre otras cosas por razones que ya han sido expuestas.

En el fondo, todo parece indicar que la lógica que existe detrás del programa es la siguiente: al titular del beneficio se le exige una contraprestación que podemos encuadrar en dos planos generales formación (cuyas opciones están dadas por la culminación de los estudios generales básicos o educación formal o bien por la realización de cursos d formación o especialización en distintas temáticas relacionadas con oficios o saberes específicos) o la participación en propuestas productivas que además tengan impactos ponderables para el bien común, que supone la futura reinserción laboral del beneficiario en el mercado de trabajo formal; por su parte al resto de los integrantes del hogar (exclusivamente a los niños) se les exige la concurrencia escolar y el control de salud, y en caso de que la jefa, cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar esté en estado de gravidez la certificación correspondiente del mismo, con lo cual se completaría el “círculo virtuoso” de **inserción social familiar**.

Esto resulta sumamente relevante porque en el fondo podemos ver que en dicha lógica persiste la hipótesis que al inicio nos planteaba Castel, esto es, la inserción social de las personas está determinada por la participación en la división social del trabajo y en redes de seguridad y protección social. Es decir que, lo que estamos observando es la reproducción de una lógica de inserción social de la cual hay fuertes indicios como para decir que ha entrado en crisis o cuando menos que es susceptible de algunos cuestionamientos.

Frente a ello se han pronunciado diversas críticas, que apuntan en los más variados sentidos y provienen desde todo tipo de sectores, entre los que podemos detectar al sector piquetero, a movimientos sindicales, la Iglesia misma, determinadas intendencias. Uno de los planos desde los cuales se desacredita al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, es el del clientelismo ligado al mismo, es decir, a su manejo político en la distribución de los planes; otras críticas se dirigen al incumplimiento de las contraprestaciones por parte de los beneficiarios; y en determinados momentos los cuestionamientos se dirigieron a las demoras detectadas en la llegada de los recursos destinados a pagar el beneficio monetario. Por su parte, desde el gobierno se admiten ciertas irregularidades pero apuestan a un

perfeccionamiento y aceitamiento del plan sobre la marcha del mismo, es decir, a medida que se detectan los errores procurar eliminarlos con las herramientas y los recursos disponibles para ello.

Con todos estos elementos sobre la mesa nos queda un escenario sumamente interesante para, en una próxima instancia, evaluar si el programa logra los objetivos y fines planteados, o cuando menos verificar si se puede constatar la lógica de reinserción social prevista por el programa. Esto implicaría que nos planteemos, entre otras tantas, las siguientes cuestiones de cara a la aplicación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: ¿Incluye o inserta socialmente a las familias beneficiarias del plan?, ¿Se cumple la lógica de reinserción social prevista por dicho programa?, ¿Asegura un ingreso mínimo a las familias beneficiarias, y como se ve afectado el mismo por la tendencia inflacionaria de nuestra economía?, ¿Qué niveles de protección otorga a los hogares beneficiarios del plan?, en el plano laboral ¿Se cumple la dinámica de reincorporación-reinserción de los beneficiarios al mercado de trabajo formal?, ¿Es posible mejorar en algunas cuestiones la ejecución y el control del plan?.

## **VII. Las propuestas alternativas**

Frente a esta misma situación crítica, es posible identificar un espectro de propuestas que se muestran como alternativas para resolver las cuestiones que venimos abordando a lo largo del ensayo: trabajo e inserción social. Se trata de políticas que se encuentran en su instancia “preformativa”, es decir, en un momento en el que “los actores comprometidos y el estado mismo traban una lucha que atañe sustancialmente a una competencia por la producción de sentido en torno de las orientaciones de tal política; lo que pretenden es ganar posiciones en el seno de la opinión pública, convencer, lograr adhesión social, y con ello, lograr peso en la orientación de los contenidos de la política”<sup>30</sup>.

Tal como planteábamos en la introducción, no hay una única interpretación y comprensión de los fenómenos que estamos analizando, y cada una de estas interpretaciones se funda en una definición puntual del problema, que determina una serie de causas que motivan dicho problema (que varían de una propuesta a otra) y que por ello proponen soluciones alternativas buscando actuar sobre determinadas cuestiones y no sobre otras.

En este sentido nos ocupamos de analizar las siguientes políticas: el Seguro de Empleo y Formación promovido por el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) en el cual interviene la Central de Trabajadores Argentinos (CTA); el Ingreso Ciudadano para la Niñez (INCINI) impulsado por la Diputada Elisa Carrió y en cuya diagramación estuvo involucrado Rubén Lo Vuolo y el instituto del que forma parte, el Centro de Interdisciplinarios para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP); y finalmente la Renta Universal Garantizada que responde a una propuesta del economista Dante Avaro Sosa quién hasta hace poco tiempo se desempeña como Coordinador del Departamento de Investigación de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. Resulta interesante advertir que cada una de las propuestas trabajadas proviene de sectores diferentes, en el primer caso se trata de una propuesta originada en un movimiento sindical, en el segundo caso hay una coparticipación de partidos políticos concretos junto a un espectro del campo académico, y en el último caso responde a la esfera académica exclusivamente.

Lo que haremos será presentar brevemente cada una de las políticas remarcando algunos aspectos que resultaron de nuestra relevancia para posteriormente sistematizar la información analizada en un cuadro que sintetice cada una de las mismas.

### **VII.1. Seguro de Empleo y Formación (FRENAPO)<sup>31</sup>**

Esta política, impulsada desde el Frente Nacional de la Pobreza, de manera general podemos decir que apuesta, en el mismo sentido que el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados pero con diferencias importantes de fondo, a *continuar reproduciendo la lógica de integración social propia de la fase bienestarista*, aunque con pequeñas modificaciones, arreglo que concibe la integración social a partir de la incorporación al proceso de trabajo asalariado y de la conformación de una red de seguridades en la cual el estado juega un papel predominante.

El diagnóstico que realizan quienes impulsan esta política, remarca la tendencia estructural de la actual dinámica capitalista a la insuficiencia de la demanda (depresión), al tiempo que perciben una caída de la tasa de ganancia en los sectores productivos, con un predominio de la valoración financiera, a la vez que marcan un generalizado proceso de concentración, por lo cual se generan comportamientos que procuran maximizar la ganancia reduciendo inversiones en fuerza de trabajo, reinvertir la ganancia en medios materiales de producción pero no en sectores productivos, y que buscan incrementar la productividad bajo su medida aparente (esto significa una reducción de trabajo nuevo incorporado por los trabajadores a un volumen determinado de bienes y servicios).

Con lo cual la contradicción que observan es que la base tecnológica disponible maximiza la capacidad productiva al tiempo que requiere fuerza de trabajo altamente calificada, pero los criterios de gestión de esta base tecnológica deprimen la demanda y ponen en crisis la reproducción de la fuerza laboral. Por lo tanto, aseguran, es necesaria una “nueva regulación económica” que promueva mayor formación de la fuerza de trabajo para aprovechar y

---

<sup>30</sup> La Serna, Carlos; (1999: 15).

<sup>31</sup> Los documentos analizados en esta sección fueron los siguientes: “Transformar la crisis en una oportunidad. Shock redistributivo y profundización democrática” y “Esquema de financiamiento del shock redistributivo”, ambos del FRENAPO, en el primero de los cuales intervinieron varios investigadores y académicos nacionales, el Proyecto de Ley “Seguro de empleo y formación, asignación por hijo y pensión a la vejez”, “Acerca del programa nacional para jefes y jefas de hogar sin empleo”, y finalmente “Salarios, pobreza e indigencia en la Argentina de 2002. Las posibilidades de una política de distribución y los nuevos valores del shock distributivo”, estos dos últimos son de la autoría de Claudio Lozano.

disponer los medios materiales que suministran las nuevas tecnologías, vinculando de este modo a todos los ciudadanos al proceso económico.

Más concretamente, en nuestro país, las tendencias de la dinámica vigente son las siguientes: a pesar de que el Producto Bruto Interno (PBI) crezca se convive con similares tasas de desocupación, los saltos de pobreza deben entenderse como estructurales, con lo cual a iguales niveles de empleo (en distintos momentos del tiempo) se convive con mayores niveles de pobreza (acumulación de la pobreza). En este contexto, entienden el desempleo como una combinación de dos factores intervinientes: una expansión acelerada de la Población Económicamente Activa (PEA) y un perfil productivo con escasa capacidad para generar empleo (baja elasticidad empleo-producto). En este marco entienden que el núcleo de la crisis social es la desestructuración del mercado laboral, a partir de lo cual formulan una propuesta de “shock redistributivo” que ponga en el centro la cuestión ocupacional.

La modificación que introducen respecto de la matriz integradora típica del arreglo keynesiano, es la liberación de la participación de la red estatal de seguridades y protecciones, antes atada a la posesión de un empleo formal, ahora puesta al servicio de todos los ciudadanos por el solo hecho de serlos.

De las políticas analizadas, esta es la más depurada y definida en cuanto a lo que diseño se refiere, puesto que quedan diagramadas las líneas de acción en todos los sentidos posibles. Encontramos así los beneficios que aportaría la política, las contraprestaciones que deberían darse para recibir los mismos, los objetivos de la política, el financiamiento de la misma, etcétera. Por esta misma razón es que encontramos de esta parte las críticas más sistemáticas hacia las políticas bajo implementación, fundamentalmente observamos una discusión permanente con el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

### **VII.2. Ingreso Ciudadano para la Niñez<sup>32</sup>**

La argumentación de esta política parte de la aseveración de que el acceso a ciertos bienes y servicios es el núcleo a partir del cual opera la dinámica inclusión-exclusión de toda sociedad (el consumo como veremos que dirá Avaro). Luego, determinan una dinámica excluyente para el desarrollo capitalista nacional contemporáneo, donde la pobreza y el desempleo son “síntomas” de dicha dinámica, razón por la cual entienden que la cuestión no pasa por actuar sobre los síntomas de esta lógica profunda sino que es necesario *modificar los principios de organización de la sociedad* que la conducen a tal punto.

En este sentido la propuesta apunta básicamente a construir una red de seguridad (hasta cierto nivel) en los ingresos de las personas, que tenga alcances preventivos, sea de fácil acceso y no estigmatice a los ciudadanos, de manera tal de incrementar las condiciones de libertades reales de los individuos. Sobre este último aspecto señalado, la libertad, cabe decir que se ve ampliada en distintos planos de la vida social, pero que sin dudas el planteo viene dado por el lado del empleo, en el sentido que libera a las personas de tener que aceptar emplearse a cualquier condición dada la necesidad de un ingreso que posibilite el acceso a bienes y servicios, asumiendo en parte las variaciones que asociamos al trabajo asalariado, procurando con ello hacer del derecho al trabajo un derecho en sí mismo, sin reducirlo únicamente al trabajo asalariado, es decir, reconociendo otras formas de trabajo, como el trabajo voluntario o el comunitario entre otros.

El movimiento estaría dado por la desvinculación de los derechos económicos (ingreso) de los derechos políticos y sociales, en otras palabras pretenden superar la idea de que solo es posible percibir un ingreso mediante la participación del proceso de trabajo asalariado. Desde esta óptica, el planteo tiene rasgos claramente universalistas, aunque por razones de operacionalización y financiamiento adopta una modalidad de aplicación gradual que tomaría a los niños, en una primera instancia, como los sujetos a partir de los cuales se puede asegurar un ingreso, entre otras cuestiones aluden a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra este sector de la población (cuestión analizada brevemente en una sección anterior).

### **VIII.3. La Renta Universal Garantizada (RUG)<sup>33</sup>**

En este caso la propuesta queda a un nivel de fundamentación teórica que no avanza, más allá de una generalización de los lineamientos, sobre un diseño específico de la política. En este sentido, Dante Avaro Sosa, el autor de esta propuesta, entiende que la matriz integradora del modelo bienestarista ha entrado en crisis, por lo cual es necesario *pensar nuevos mecanismos que integren socialmente a los ciudadanos*. Esto se debe en parte, a que una de las hipótesis que maneja el autor es que el proceso de trabajo regido por la lógica del mercado carece de la posibilidad de incluir en el mismo a todos los ciudadanos por derecho propio. Como ya lo expusimos, de acuerdo con el autor, de lo que se trata es de pensar la ciudadanía separada del trabajo asalariado y en tanto en su esquema de pensamiento la

---

<sup>32</sup> Para esta política analizamos los siguientes documentos: “A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano”, y “La economía política del ingreso ciudadano” ambos de Rubén Lo Vuolo, en *Contra la exclusión*. La propuesta del ingreso ciudadano, Rubén Lo Vuolo (Compilador), “La propuesta del ingreso ciudadano” por Rubén Lo Vuolo y Alberto Barbeito, “Una propuesta de red de seguridad en los ingresos para Argentina” y el Proyecto de ley de creación del “Fondo para el Ingreso Ciudadano de la Niñez”.

<sup>33</sup> En este caso abordamos tres documentos, todos los cuales son de la autoría de Dante Avaro Sosa: “La RUG: una forma de desarrollarnos distribuyendo”, “Consumiendo desde el consenso. Una exploración sobre el proceso de trabajo y la política” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, México, Volumen , Número , 199 , y “La economía: más acá de la justicia. La política: más allá de la libertad”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, UNAM, México, Volumen 43, Número 173, 1998.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

inserción social está dada por el consumo de las persona, es necesario otorgar un ingreso a las personas en tanto ciudadanos, desligando de este modo la obtención de ingreso de la posesión de un trabajo asalariado.

Encontramos en este planteo, una de las alternativas más radicales, que si bien comparte con los planteos del la propuesta del ingreso ciudadano muchas cuestiones se diferencian en varios aspectos. En el fondo de esta política hay un proyecto de liberación del individuo respecto a las elecciones de su plan de vida<sup>34</sup>, antes vinculadas fuertemente al trabajo poseído, todo en el marco de una sociedad más justa, más justa en tanto se concibe a esta política como una “política retributiva”, ello en tanto el autor considera que retribuye a los ciudadanos por el solo hecho de serlos, con lo cual “nos sienta a todos en la mesa” para posteriormente poder distribuir algo entre quienes participamos en la creación de riqueza socioeconómica.

A esto podemos agregar que la opción adoptada esta discutiendo con la actual implementación de políticas entendidas desde lo que el autor llama “poder pastoral”, el cual quedaría eliminado bajo políticas universales, tal cual la RUG, en tanto elimina la discrecionalidad en la asistencia y en el otorgamiento de determinados beneficios, en otras palabras, limitaría considerablemente el clientelismo político asociado a las políticas sociales.

### Principales categorías de análisis en las propuestas

	<b>Principio de organización</b>	<b>Valores</b>	<b>Solidaridad</b>	<b>Tipos de riesgos</b>	<b>Base del derecho</b>
<b>Seguro de empleo y formación</b>	Estado (garante)	Justicia Compromiso Responsabilidad	Colectiva Estatal	Pobreza Desempleo Vulnerabilidad Desigualdad	Ciudadanía (cumpliendo las condiciones establecidas)
<b>Ingreso Ciudadano</b>	Estado (garante)	Libertad Autonomía Seguridad Emancipación Cooperación Equidad Responsabilidad	Colectiva (consenso social)	Exclusión social Pobreza Desempleo	Ciudadanía (cumpliendo las condiciones establecidas)
<b>Renta Universal Garantizada</b>	Estado	Libertad Justicia Autonomía Pluralismo (respeto)	Redes públicas Colectiva	Pobreza Marginación Desempleo Exclusión social	Ciudadanía
<b>PJJHD</b>	Mercado (regula) Estado (garante)	Competencia Responsabilidad	Familiar	Disminución de la productividad	Individuo (familia-hogar) inhábil

Pasamos a realizar ahora una breve lectura de este sintético cuadro para tratar de que ubiquemos a las políticas analizadas en el marco de las tipologías para el análisis de la percepción socioestatal sobre el trabajo (La Serna y Magrini, 2001 y 2002), lo cual nos indica lo siguiente:

- En primer lugar, el PJJHD (y el resto de políticas sociales implementadas desde mediados de la década del noventa) responde básicamente al tipo de propuesta propio del neoliberalismo que procura buscar la solución al problema del desempleo (y sus aparejados problemas de pobreza e indigencia) en los límites de la ‘sociedad del trabajo’ o de la ‘sociedad salarial’, aunque es oportuno remarcar aquí los efectos logrados por dicho plan en los que se refiere fundamentalmente al índice de indigencia, no así en la tasa de desempleo y mucho menos en el índice de pobreza.
- En segundo término, la propuesta diagramada por Rubén Lo Vuolo y su equipo, promovida por la Diputada Elisa Carrió, responde a un planteo de la izquierda postindustrial que entiende al trabajo en forma amplia, es decir, donde el trabajo asalariado es solo una de las formas posibles, en tanto se reconocen actividades o trabajos socialmente útiles (que el mercado no remunera pero que esta política posibilita hacer puesto que asegura un ingreso a los ciudadanos por fuera del mercado, bastante cercano a los planteos que realiza Cluss Offé;

<sup>34</sup> Este es un planteo similar al que formula Giddens bajo el nombre de “políticas de vida” tendientes a respetar y apoyar las decisiones de los ciudadanos respecto de sus modos de llevar a cabo sus vidas (Giddens, 1998).

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- De manera similar, entendemos que la propuesta de la Renta Universal Garantizada también se ubica dentro de esta opción política (izquierda postindustrial), y así el autor lo manifiesta en uno de sus textos, solo que a nuestro modo de ver sus planteos están más cerca de la línea elaborada por Giddens, en tanto la cuestión de la libertad como autonomía de los sujetos es un punto central, en este sentido encontramos fuertes similitudes entre las políticas de vida y las políticas generativas del autor británico y la intención de Avaro de que los ciudadanos puedan elegir libremente sus planes de vida (política de vida) a partir de las posibilidades que les brinda la propia percepción de la RUG (política generativa), asimismo la idea de justicia retributiva que “retribuye” al ciudadano por el solo hecho de serlo es bastante cercano al reconocimiento del que habla Giddens como base del derecho; finalmente
- Por último, el Seguro de Empleo y Formación, desde nuestro punto de vista se aproxima a una opción neoprovencionalista, en tanto, partimos de que el estado les da a algunos ciudadanos (en este caso desempleados, niños y ancianos) un beneficio que les asegura un ingreso pero que les exige a cambio una responsabilidad de reinserción en el proceso de trabajo asalariado, así el trabajo sigue siendo entendido desde una perspectiva acotada como “trabajo asalariado” y por esto mismo estas políticas procuran seguir explotando la inserción social vía la participación en el proceso de trabajo formal.

Para finalizar, con este análisis en la instancia preformativa de estas políticas, consideramos oportuno intentar inscribirlas en los programas u orientaciones en la producción del bienestar típico ideales (La Serna 1999 y 2000). De este modo, nos parece que las propuestas del Frente Nacional contra la Pobreza y del Ingreso Ciudadano para la Niñez están bastante cercanas a una orientación socialdemócrata, solo que le estarían agregando mayor profundización democrática y participación ciudadana, mientras que en el caso de la RUG hay indicios como para identificarla bajo un programa asociativo en la medida en que plantea la necesidad de mayor participación, profundización democrática y políticas generativas, tendientes a reconocer la autonomía de los sujetos, aunque se trata solo de una aproximación imperfecta por cuanto hay cuestiones que no quedan claramente definidas y que sería necesario profundizar.

### **VIII. Conclusiones**

Quisiéramos concluir este trabajo resaltando un aspecto que consideramos de gran importancia de cara al futuro en relación a las políticas públicas en general y más concretamente con relación a las políticas sociales, consideramos que (y así procuramos reflejarlo en este ensayo) la matriz que determinó la integración social en la fase bienestarista, que acertadamente Castel vincula a la participación en la división social del trabajo y de redes estatales de seguridad y protección social, ha entrado en un proceso de crisis muy marcado en cada uno de estos factores, lo cual debe motivarnos y exigimos pensar en nuevos mecanismos integradores que superen esta visión.

Por esta razón, resulta necesario que pensemos en políticas sociales alternativas que aborden la cuestión del trabajo-empleo y por ende la inserción social (y obviamente su par antagónico la desafiliación social) desde nuevas perspectivas. De lo que se trata, es de que, como bien nos plantea Dante Avaro, procuremos pensar al individuo civil y a su carta de ciudadanía sin la existencia del proceso de trabajo, superando de este modo la visión que dominó a lo largo del siglo XX, para la cual era imposible disociar la ciudadanía política y la incorporación al proceso de trabajo, es decir, concibiendo uno en función de alteridad del otro (Avaro, 1998), en otras palabras, de pensar nuevas maneras de relaciones entre el estado, el mercado y la sociedad (Offe, 1990: 61).

En este sentido, creemos haber analizado algunas políticas que lo están haciendo. Una de las posibles maneras de hacerlo es reconociendo que el “trabajo asalariado” es solo una de las posibles formas que puede asumir el trabajo, de forma tal que podamos también reconocer el “trabajo doméstico”, el “trabajo voluntario”, el “trabajo comunitario”, etcétera. Esto nos posibilita agrupar al trabajo en dos grandes categorías: el trabajo asalariado o empleo por un lado, y las actividades socialmente útiles por otro; así el solo reconocimiento de esta segunda categoría nos lleva a repensar el concepto de trabajo y las políticas asociadas al mismo.

Otra manera de hacerlo es pensar la integración social a partir del consumo (Avaro) con lo cual desligamos la integración social del empleo, y permitimos a los individuos desenvolverse con mayor libertad, sin las coerciones impuestas por el mercado.

Sin embargo, quedan planteados muchos interrogantes que solo con el transcurso del tiempo podremos dilucidar, los cuales está dirigidos fundamentalmente a dilucidar cuales serán las características que adquirirá la nueva matriz de inserción social. ¿Es posible una recuperación del esquema integrador propio de bienestarismo a pesar de la crisis que hoy afecta al mismo?, de imponerse una nueva tendencia ¿Cuál será ésta?, ¿Qué tipo de políticas aplicar mientras se clarifica la situación?, ¿Explotamos viejos caminos o exploramos nuevas alternativas?, ¿Qué rol jugará el paradigma solidario emergente?, en definitiva se trata de que pensemos y reflexionemos que tipo de políticas sociales queremos para una sociedad que está bajo un proceso de profundas transformaciones.

### **Bibliografía general**

- Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén (1992): *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*, Ciepp/Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Beck, Ulrich (1998): *¿Qué es la globalización?. Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona.
- Castel, Robert (1999): “Las trampas de la exclusión”, en Documentos de trabajo del Seminario Intensivo de Investigación: Empleo, Desocupación, Exclusiones, Buenos Aires.

## Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración

- Castel, Robert (1999): Individualismo y Liberalismo, en Documentos de Trabajo del Seminario Intensivo de Investigación: Empleo, Desocupación, Exclusiones, Buenos Aires.
- Castel, Robert (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Editorial Paidós, Madrid.
- Esping Andersen, Gosta (1993): *Los tres mundos del estado de bienestar*, Edicions Alfons el Magnanim, Valencia.
- Giddens, Anthony (1995): La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración, Amorrortu editores, Buenos Aires.
- Giddens, Anthony (1998): *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Editorial Cátedra, Madrid.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Boletines de prensa del INDEC.
- La Serna, Carlos (1999a): "Estado y espacio público en un escenario postbienestarista; consideraciones teórico-metodológicas", trabajo presentado en el Primer Coloquio Internacional sobre Políticas y Organizaciones Públicas en la Transformación del Estado a Nivel Regional, Córdoba.
- La Serna, Carlos (1999b): "Políticas, organizaciones y prácticas sociales en la transformación del estado de bienestar", Centre d'études en administration internationale (CETAI), École des Hautes Études Commerciales, Université de Montréal.
- La Serna, Carlos (2002): "Modernidad excluyente, trabajo y transformaciones institucionales", trabajo presentado en las II Jornadas de Encuentro Interdisciplinario y de Actualización: "Las Ciencias Sociales y Humanas en Córdoba", Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- La Serna, Carlos y Echevarri, Leticia (2002): "Análisis comparativo Québec-Argentina en el campo de las políticas de ingreso. Plan Jefes y Jefas de Hogar", IIFAP, Córdoba.
- La Serna, Carlos y Magrini, Mariana (2001): "Modernidad y Trabajo", en Modernidad y Políticas Sociales, Cuaderno de Trabajo N° 5, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Córdoba.
- La Serna, Carlos y Magrini, Mariana (2002): "La cuestión del trabajo y de las políticas de empleo en la modernidad excluyente", trabajo presentado en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Buenos Aires.
- Lo Vuolo, Rubén (comp.) (1995): *Contra la exclusión. La propuesta del Ingreso Ciudadano*, CIEPP/Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Lo Vuolo, Rubén (1998): *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*, CIEPP/Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Offe, Claus (1990): "Crisis en el manejo de la crisis: elementos para una teoría de la crisis política", en *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid.
- Offe, Claus (1995): "Un diseño no productivista para las políticas sociales", en *Contra la exclusión*, (Lo Vuolo, Rubén Compilador), CIEPP/Miño y Dávila editores, Buenos Aires.
- P&T – Programa de Estudios sobre Población Trabajo (2000): "Sociedad del trabajo: ¿éxodo o nostalgia?. Pensamiento único vs. nuevas utopías en el capitalismo posindustrial", en *Democracia, Estado y Desigualdad*, de Lozano Claudio (compilador), Eudeba – Instituto de Estudio y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), Buenos Aires.
- Rey Pérez, José Luis (2004): "El derecho al trabajo, ¿forma de exclusión social?. Las rentas mínimas de integración y la propuesta del ingreso básico", en ICADE, Revista de las facultades de Derecho y de Empresariales de la U. P. Comillas, Número 92, de próxima publicación (abril-mayo 2004).
- Rosavallón, Pierre (1995): "Los límites del estado providencial pasivo" y "La sociedad de la inserción", en *La nueva cuestión social*, Editorial Manantial, Buenos Aires.
- Zubero, Imanol; "Repensar el empleo, repensar la vida", en Noticias Obreras, Número 1273, España, 2000.
- Renta Universal Garantizada**
- Avaro Sosa, Dante (2002): "La RUG: una forma de desarrollarnos distribuyendo", Capítulo de libro editado por Gerardo Pisarello, Editorial Trotta, Barcelona, (en prensa).
- Avaro Sosa, Dante (1999) "Consumiendo desde el consenso. Una exploración sobre el proceso de trabajo y la política", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, Volumen 44, Número 173.
- Avaro Sosa, Dante (1998): "La economía: más acá de la justicia. La política: más allá de la libertad", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, Volumen 43, Número 173.
- Ingreso ciudadano para la niñez**
- Lo Vuolo, Rubén (1995): "A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano", en *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Rubén Lo Vuolo (Compilador), CIEPP/Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Lo Vuolo, Rubén; (1995): "La economía política del ingreso ciudadano", en *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Rubén Lo Vuolo (Compilador), CIEPP/Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén; "La propuesta del ingreso ciudadano".
- Proyecto de ley de creación del "Fondo para el Ingreso Ciudadano de la Niñez".
- Seguro de empleo y formación**
- AAVV (2002): "Transformar la crisis en una oportunidad. Shock redistributivo y profundización democrática", Frente Nacional contra la pobreza, Argentina.
- Frenapo (2002): "Esquema de financiamiento del shock redistributivo", Frente Nacional contra la Pobreza, Argentina.
- Proyecto de Ley "Seguro de empleo y formación, asignación por hijo y pensión a la vejez", 2002.

**Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración**

Lozano, Claudio (2002): “Acerca del programa nacional para jefes y jefas de hogar sin empleo”.

Lozano, Claudio (2002): “Salarios, pobreza e indigencia en la Argentina de 2002. Las posibilidades de una política de distribución y los nuevos valores del shock distributivo”, Instituto de estudios y Formación de la CTA, Argentina.